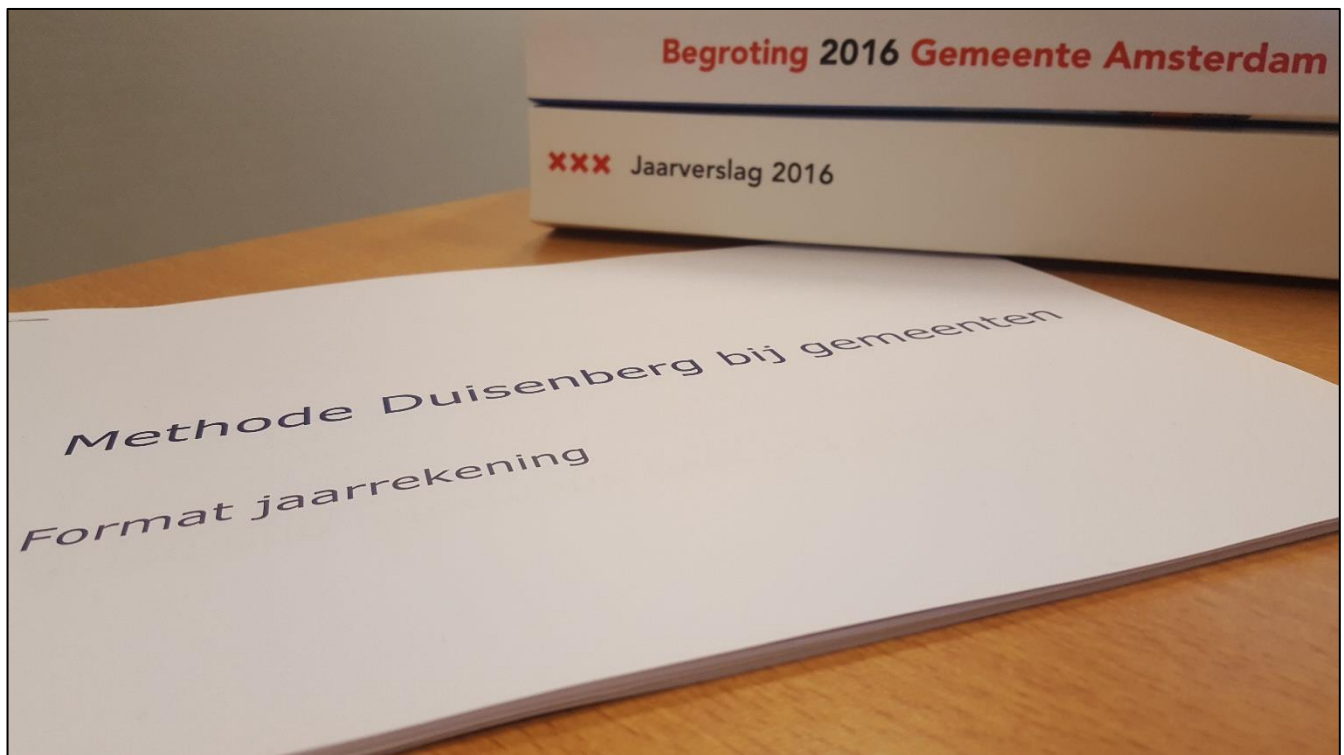


16 JUNI 2017



# VERTROUWEN OP VERANTWOORDING

*AFSTUDEERSCRPTIE OVER DE INVOERING VAN DE METHODE DUISENBERG BIJ GEMEENTEN*

WESLEY BOER (500680485)  
HOGESCHOOL VAN AMSTERDAM  
RAADSGRIFFIE GEMEENTE AMSTERDAM



## Vertrouwen op verantwoording

Afstudeerscriptie over de invoering van de methode Duisenberg bij gemeenten

Auteur	W. (Wesley) Boer
Studentnummer	500680485
Telefoonnummer	06 - 25 47 60 57
E-Mailadres	<a href="mailto:Wesleyboer94@gmail.com">Wesleyboer94@gmail.com</a>
Type document	Afstudeerscriptie hbo-bachelor
Afstudeerperiode	1 februari 2017 - 16 juni 2017
Opleiding	Bestuurskunde/ Overheidsmanagement
Onderwijsinstelling	Hogeschool van Amsterdam
Afstudeerbegeleider	De heer A. (Arjan) Trommel
1 <sup>e</sup> Examinator	De heer F. (Frank) van Luik
2 <sup>de</sup> Examinator	De heer G. (Guido) van Os
Afstudeerorganisatie	Gemeente Amsterdam
Organisatieonderdeel	Raadsgriffie
Adres	Amstel 1, 1011 PN te Amsterdam
1 <sup>e</sup> Praktijkbegeleider	Mevrouw M. (Marijke) Pe
<i>Functie</i>	<i>Raadsgriffier gemeente Amsterdam</i>
2 <sup>de</sup> Praktijkbegeleider	De heer G. (George) Dikhout
<i>Functie</i>	<i>Griffiesecretaris gemeente Amsterdam</i>



## Voorwoord


Net als ieder ander kan ook de overheid haar geld maar één keer uitgegeven. Daarom moet goed nagedacht worden over de vraag op welke manier dit zinnig, zuinig en zorgvuldig kan worden besteed in het belang van ons allemaal. Om het geld uit te geven kiezen wij in onze gemeenten iedere vier jaar een nieuwe gemeenteraad. Zij gaan aan de slag met ons belastinggeld, en daarom is het niet meer dan logisch dat wij willen weten of dit geld zinnig, zuinig en zorgvuldig wordt uitgegeven. We leven vandaag de dag in een tijd waarin inwoners overtuigd zijn van het idee dat zij sommige dingen zelf beter kunnen dan uitvoeren de gemeente, en in een tijd waarin de effectiviteit en efficiëntie van de verschillende overheden steeds belangrijker wordt. Iedere volksvertegenwoordiger moet dit signaal serieus nemen.

Het is naar mijn idee niet alleen dat we met zijn allen mondiger worden, maar toch ook vooral dat we het idee hebben dat verantwoording verre van prioriteit heeft voor een groot deel van de huidige generatie politici. De verantwoording is niet vanzelfsprekend en die ontwikkeling moet gekeerd worden. Een oplossing om hier gestructureerd en structureel aandacht aan te geven is de *methode Duisenberg* waarbij antwoord wordt gegeven op de vragen hoe het beleid ervoor staat, wat we willen bereiken, wat we daarvoor gaan doen, wat het mag kosten en hoe doelmatig, doeltreffend en rechtmatig het gevoerde overheidsbeleid is. Een methode die na de Tweede Kamer, bij steeds meer gemeenten ingevoerd wordt.

Ik wil bij deze graag iedereen bedanken die op welke manier dan ook, een bijdrage heeft geleverd aan deze scriptie. Iedereen wie ik om advies heb gevraagd, met wie ik gesprekken heb gehad, en die mij hebben begeleid in het proces. Mijn bijzondere dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider Arjan Trommel, mijn praktijkbegeleiders Marijke Pe en George Dikhout, en mijn inhoudelijke rotsen in de branding Liesbeth Reekers en Pieter Duisenberg.

Mede door hen is mijn scriptie meer geworden dan waar ik van tevoren op had gehoopt. Naast een onderzoeksrapport is het is een handreiking geworden voor de *methode Duisenberg* bij gemeenten. Het geeft een beeld op vragen zoals: hoe kijken raadsleden aan tegen hun controlerende taak? Wat zijn de succesfactoren bij het invoeren van de methode? Waar moet je op letten in de planning en control-cyclus? Daarnaast is, op basis van de opgedane ervaringen, een format opgesteld voor alle gemeenten in Nederland en een procesbeschrijving, wat kan dienen als uitgangspunt bij de invoering van de methode. Want waarom zou je het wiel opnieuw uit moeten vinden als het niet nodig is?

Ik wens u veel leesplezier en wijsheid toe tijdens het lezen van mijn scriptie. Tijdens het lezen hoop ik dat u in gedachten houdt waarom volksvertegenwoordigers worden gekozen: om het uiteindelijk voor alle inwoners van Nederland beter te maken. Voor alle de inwoners van onze gemeenten die het verdienen om te weten wat er gebeurt met het geld waar zij zo hard voor werken, en welke resultaten daarmee gehaald worden. Zodat we allemaal echt weer kunnen vertrouwen op de verantwoording.



Wesley Boer  
Heerhugowaard, 16 juni 2017



## Samenvatting

Om de richtingen van het overheidsbeleid te bepalen stellen de leden van de gemeenteraad de doelen van het gemeentelijk beleid vast, wat daarvoor gedaan moet worden en wat dit mag gaan kosten. Althans, dat is de bedoeling. In de praktijk is gebleken dat politici moeite hebben met de invulling van hun kaderstellende en controlerende taak.

In de afgelopen tientallen jaren zijn verschillende initiatieven genomen om dit te verbeteren. Theoretisch gezien zou dit moeten leiden tot een verbetering in de kaderstellende en controlerende taak van de diverse volksvertegenwoordigers, in de praktijk blijkt echter dat deze verwachte verbetering is uitgebleven. Begrotingen en jaarrekeningen zijn nog te onduidelijk, doelstellingen worden niet concreet gesteld en politieke debatten gaan vooral over incidenten en niet over het structurele beleid. Dit merkte ook Tweede Kamerlid Pieter Duisenberg (VVD) bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap in oktober 2012. Om hier verandering in te brengen heeft Duisenberg een methode ontwikkeld om gestructureerd om te gaan met het begrotings- en verantwoordingsproces. Dit wordt gedaan door leden van de Kamercommissie, de zogenaamde rapporteurs, met ambtelijke ondersteuning van onderzoekers (analisten). In het voorjaar van 2017 zijn ook de eerste gemeenten begonnen met de *methode Duisenberg*. De vraag is welke lessen, op basis van de ervaringen en verwachtingen tot nu toe, getrokken kunnen worden voor het toekomstig gebruik van de methode. De centrale onderzoeksvraag van deze scriptie is geweest:

**Wat zijn tot nu toe de ervaringen en verwachtingen bij de invoering van de *methode Duisenberg* in de gemeentelijke budgetcyclus, en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden voor het toekomstig gebruik van de methode?**

### **Onderzoeksopzet**

In dit onderzoek is op zoek gegaan naar een antwoord op deze vraag. Door middel van een literatuurstudie en door het houden van interviews met zestien respondenten, variërend van gemeenteraadsleden tot griffiemedewerkers, een gemeentelijke accountant, Statenleden en een Kamerlid, is achterhaald wat de gemeentelijke budgetcyclus is, wat de *methode Duisenberg* is en wat de verwachtingen en ervaringen zijn voor het gebruik van de methode bij een decentrale overheid, en dan met name bij de gemeente. Daarnaast heeft de onderzoeker in de praktijk bijgedragen aan de invoering in Amsterdam en zijn ook op deze manier relevante inzichten naar voren gekomen.

### **Bij de invoering zijn vijf factoren van belang**

Op basis van de onderzoeksresultaten zijn vijf factoren achterhaald die van belang zijn bij het invoeren van de *methode Duisenberg* bij gemeenten. Het is gebleken dat de methode moet aansluiten bij de prioriteiten van gemeenteraadsleden (1) en dat de toegevoegde waarde ervan duidelijk moet worden gemaakt (2). De methode moet zichzelf in die zin nog bewijzen binnen gemeenten. Wanneer de methode zich heeft bewezen creëert dit, samen met een objectieve uitvoering, draagvlak voor het gebruik ervan (3). Ten slotte is gesignaleerd dat de rapporteurs en analisten intrinsiek gemotiveerd moeten zijn om de methode uit te voeren en dat zij moeten beschikken over 'harde'- en 'zachte' vaardigheden (4). Hiermee wordt bedoeld dat zowel de rapporteurs en de analisten de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad écht willen verbeteren, en dat zij naast financiële kennis en onderzoeksvaardigheden ook in staat moeten zijn om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rapportages over te brengen aan de overige commissieleden. Zodat zij met deze uitkomsten in de hand gericht vorm kunnen geven aan hun eigen politieke voorbereiding.

Als laatste is gesignaleerd dat de planning van de gemeentelijke budgetcyclus ruimte moet bieden voor het uitvoeren van de methode (5). Zodat de andere commissieleden daadwerkelijk de mogelijkheid en ruimte hebben om de uitkomsten te betrekken bij hun politieke voorbereiding.

Deze vijf factoren bij elkaar zorgt ervoor dat centrale uitkomst van dit onderzoek neer komt op:  
*Laat gemeenteraadsleden toegevoegde waarde ervaren door het gebruik van de methode Duisenberg.*

#### ***Aanbevelingen op basis van het onderzoek***

Deze uitkomst en de vijf factoren leiden in dit onderzoek tot een achttal concrete aanbevelingen die gedaan worden voor het toekomstig gebruik van de *methode Duisenberg* bij gemeenten. Deze aanbevelingen zijn gedaan in een drietal thema's: laat raadsleden de toegevoegde waarde ervaren, de rapporteurs en analisten, en ten slotte het toekomstbestendig borgen van kennis, ervaring en informatie over het gebruik van de *methode Duisenberg*.

#### ***Zorg dat raadsleden de toegevoegde waarde van de methode inzien***

De meeste aanbevelingen hebben direct betrekking op het laten ervaren van toegevoegde waarde door het gebruik van de methode. Aanbevolen wordt om de methode uit te voeren per raadscommissie en op het abstractieniveau van volledige begrotingsprogramma's of thematische clusters van begrotingsprogramma's wanneer de raadscommissie over meerdere onderwerpen spreekt. Hierdoor analyseren inhoudelijk woordvoerders hun eigen onderwerpen waardoor zij hier direct profijt van hebben in de politieke voorbereiding. De conclusies en aanbevelingen van de rapportage moeten daarnaast zo concreet mogelijk worden geformuleerd zodat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders daadwerkelijk veranderingen kan doorvoeren.

Naast de uitkomsten van de methode en de manier waarop deze wordt vormgegeven, is ook de plek van de methode binnen de gemeentelijke budgetcyclus essentieel. Momenteel is gebleken dat tussen het uitkomen van de begroting of jaarrekening en de politieke behandeling, vaak ongeveer drie weken zit. Op basis van dit onderzoek is te stellen dat dit ook de tijd is die staat voor het uitvoeren van de methode. Door de rapporteurs en eventuele analisten voor de publicatie van deze beleidsstukken toegang te geven, kunnen zij de rapportage kort na de openbaarmaking presenteren aan de raadscommissie. Wat betreft de planning moet ook in het vergaderschema rekening gehouden worden met de besloten- en openbare commissievergadering die onderdeel uitmaakt van de *methode Duisenberg*.

#### ***Concreet zijn voor dit thema de volgende aanbevelingen geformuleerd:***

<i>Aanbeveling 1</i>	Voer de methode Duisenberg uit door middel van twee rapporteurs per raadscommissie, op het abstractieniveau van volledige begrotingsprogramma's of van thematische clusters.
<i>Aanbeveling 2</i>	Zorg dat de conclusies en aanbevelingen uit de rapportage van de rapporteurs voor de raad en het college relevant en concreet zijn.
<i>Aanbeveling 3</i>	Laat de gemeenteraad en het college afspraken maken over de mogelijkheid voor de rapporteurs (en analisten) om vroegtijdig toegang te krijgen tot de jaarstukken of de begroting, zodat zij korte tijd na de openbaarmaking hun bevindingen kunnen presenteren aan de raadscommissie.
<i>Aanbeveling 4</i>	Heb oog voor een zorgvuldige uitvoering van de methode door hier rekening mee te houden tijdens het opstellen van het vergaderschema voor de raad en de bijbehorende raadscommissies.

*Rapporteurs en analisten: rapportages die kloppen en boodschappen die overkomen*

Op basis van dit onderzoek wordt aanbevolen om, met name de eerste keren, rapporteurs en analisten te selecteren met enige kennis van gemeentefinanciën en onderzoeksvaardigheden. Zij leggen immers de basis voor het gebruik van de methode in de gemeente. Daarnaast moeten zij in staat zijn om de conclusies en aanbevelingen over te brengen aan de overige commissieleden.

*Concreet is voor dit thema de volgende aanbeveling geformuleerd:*

<i>Aanbeveling 5</i>	Zorg voor rapporteurs en/of ondersteuning met zowel “harde”- als “zachte” vaardigheden, zodat de rapportages feitelijk kloppen en de conclusies en aanbevelingen daadwerkelijk overkomen.
----------------------	---

***Toekomstbestendig borgen en delen van kennis, ervaringen en informatie over de methode***

De Tweede Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap maakt in het voorjaar van 2017 voor het vijfde jaar gebruik van de *methode Duisenberg*. Uit de ervaringen in de Tweede Kamer blijkt dat dit heeft geleid tot inhoudelijkere debatten over de grotere lijnen van het beleid en tot een verbeterde controle- en informatiepositie van de Kamerleden. Om deze effecten ook bij gemeenten te realiseren is het essentieel om het gebruik van de methode te kunnen borgen. Wordt de kennis, ervaring en informatie over de methode bij de gemeenteraad zelf belegd, bestaat het risico dat dit na de gemeenteraadsverkiezingen verdwijnt. Daarom wordt aanbevolen om de raadsgriffie verantwoordelijk te maken voor de borging van de kennis, ervaring en informatie met betrekking tot de *methode Duisenberg*. Op deze manier wordt het geborgd in de ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad, en niet in de ‘reguliere’ ambtelijke organisatie die onder het college van burgemeester en wethouders valt. Dit versterkt ook het dualistische beeld wat ten grondslag ligt aan de methode.

Op basis van de opgedane ervaringen en inzichten is vanuit dit onderzoek een praktisch presentatieformat ontwikkeld, waarmee gemeenten aan de hand van een invulinstructie vorm kunnen geven aan de *methode Duisenberg*. Met dit format in de hand zijn de globale lijnen van de rapportage vormgegeven en is het aan de rapporteurs en analisten om de accenten van de gemeente te leggen. Op deze manier kan de opgedane kennis uit dit onderzoek worden doorgegeven. De laatste aanbeveling heeft ook betrekking op het doorgeven van kennis. Geadviseerd wordt om een landelijk platform op te stellen waarin kennis en ervaringen over de invoering van de *methode Duisenberg* in alle overheidslagen gedeeld kan worden. Niet elke gemeente, provincie of Kamercommissie geeft naar verwachting op exact dezelfde manier vorm aan de uitvoering van de methode. Deze kennis kan met elkaar gedeeld worden voor het verder ontwikkelen van de methode.

*Concreet zijn voor dit thema de volgende aanbevelingen geformuleerd:*

<i>Aanbeveling 6</i>	Maak de raadsgriffie verantwoordelijk voor de manier waarop kennis, ervaring en informatie wordt geborgd en bewaakt binnen de gemeente.
<i>Aanbeveling 7</i>	Maak bij de uitvoering van de methode bij gemeenten gebruik van het bijgevoegde format.
<i>Aanbeveling 8</i>	Creëer een landelijk platform voor het uitwisselen van kennis en ervaringen over de invoering en het gebruik van de <i>methode Duisenberg</i> bij alle overheidslagen.

Aan de hand van deze acht aanbevelingen kan geleerd worden van de huidige ervaringen en verwachtingen rondom de invoering van de *methode Duisenberg* bij gemeenten. Het zorgt ervoor dat raadsleden daadwerkelijk toegevoegde waarde ervaren van het gebruik ervan, dat de rapportages feitelijk kloppen en de boodschap overgebracht wordt, en ten slotte dat het gebruik van de methode langdurig is geborgd. Bij het gebruik van deze aanbevelingen bij zowel het invoeren en het uitvoeren van de *methode Duisenberg*, is de kans groter dat men weer echt kan vertrouwen op de verantwoording.



## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	.....	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	.....	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksvragen</b>	.....	<b>10</b>
Paragraaf 1.1	Inleiding .....	10
Paragraaf 1.2	Probleemstelling.....	11
Paragraaf 1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen .....	13
Paragraaf 1.4	Bestuurskundige- en wetenschappelijke relevantie .....	14
Paragraaf 1.5	Connectie met inhoudelijke vakken .....	15
Paragraaf 1.6	Leeswijzer .....	15
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch kader</b>	.....	<b>16</b>
Paragraaf 2.1	Budgetcyclus - financiële sturing in de publieke sector .....	16
Paragraaf 2.2	Budgetcyclus - financiële sturing bij de gemeentelijke overheid.....	18
Paragraaf 2.3	Nadere verkenning van de methode Duisenberg .....	21
Paragraaf 2.4	Samenvatting theoretisch kader .....	22
<b>Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethodologie</b>	.....	<b>24</b>
Paragraaf 3.1	Wetenschapsfilosofische invalshoek.....	24
Paragraaf 3.2	Operationalisering van begrippen .....	25
Paragraaf 3.3	Onderzoeksstrategie- en methoden.....	25
Paragraaf 3.4	Betrouwbaarheid en validiteit.....	27
Paragraaf 3.5	Respondenten.....	28
Paragraaf 3.6	Data-analyse .....	28
Paragraaf 3.7	Publicatie-uitkomsten van het onderzoek.....	28

<b>Hoofdstuk 4: Onderzoeksresultaten</b> .....	<b>29</b>
Paragraaf 4.1    Algemene bevindingen onderzoeksresultaten.....	29
Paragraaf 4.2    Belangrijkste factoren bij de invoering.....	32
<i>Factor 1:</i> Prioriteiten van raadsleden in een vandaag-georiënteerde omgeving .....	32
<i>Factor 2:</i> Inzien van de ervaren toegevoegde waarde.....	33
<i>Factor 3:</i> Creëren van draagvlak binnen de raad en daarbuiten .....	36
<i>Factor 4:</i> De beweegredenen en competenties van rapporteurs (en analisten).....	38
<i>Factor 5:</i> Uitvoering van de methode en de planning van de budgetcyclus.....	40
Paragraaf 4.3    Praktijkcasussen; Tweede Kamer, Overijssel en Amsterdam.....	44
<i>Praktijkcasus:</i> Tweede Kamer der Staten-Generaal.....	44
<i>Praktijkcasus:</i> provincie Overijssel .....	45
<i>Praktijkcasus:</i> gemeente Amsterdam.....	46
<b>Hoofdstuk 5: Conclusies, discussie en aanbevelingen</b> .....	<b>49</b>
Paragraaf 5.1    Beantwoording deelvragen .....	49
Paragraaf 5.2    Beantwoording hoofdvraag.....	53
Paragraaf 5.3    Discussie .....	54
Paragraaf 5.3.1  Methodologisch.....	54
Paragraaf 5.3.2  Inhoudelijk.....	55
Paragraaf 5.3.3  Suggesties voor vervolgonderzoek.....	55
Paragraaf 5.4    Aanbevelingen.....	56
Paragraaf 5.5    Reflectie.....	61
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>62</b>
<b>Bijlage 1:    Respondentenlijst</b> .....	<b>65</b>
<b>Bijlage 2:    Adviesnotitie opdrachtgever</b> .....	<b>66</b>
<b>Bijlage 3:    Procesbeschrijving methode Duisenberg</b> .....	<b>69</b>
<b>Bijlage 4:    Schema met de berekening aantal raadsleden vs. aantal raadscommissies</b> .....	<b>70</b>
<b>Bijlage 5:    Presentatieformat voor de methode Duisenberg bij gemeenten (jaarrekening)</b> .....	<b>71</b>

## Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksvragen

### Paragraaf 1.1 Inleiding

Het maken van plannen en het afleggen van verantwoording over de uitvoering van deze plannen, is in het bedrijfsleven aan de orde van de dag. Welke doelen worden er gesteld, hoe moeten die bereikt worden en wat mag het gaan kosten om deze doelen te realiseren? Hiermee kunnen keuzes gemaakt worden over de koers van het bedrijf, en kan gecontroleerd worden of de realisatie van de doelen op schema ligt. Dit geldt bij de verschillende overheidslagen net zo zeer. Het verschil tussen de overheid en een bedrijf is alleen dat iedere Nederlander, direct of indirect, de gevolgen ondervindt van het overheidsbeleid. De nationale-, provinciale- en gemeentelijke overheden hebben daardoor een grote impact op de Nederlandse samenleving. En aangezien overheden hun taken vervullen met uit de samenleving afkomstige financiële middelen, vraagt dit om heldere doelstellingen en structurele aandacht voor de realisatie van deze doelen. Deze kaderstellende en controlerende taken zijn dan ook twee van de drie taken van alle volksvertegenwoordigers in Nederland, waarmee zij richting kunnen geven aan het overheidsbeleid. Nadat het beleid is uitgevoerd leggen de politieke bestuurders, zoals een minister of wethouder, verantwoording af over datgene dat zij gedaan hebben.

*“Politics has a huge impact on society and it acts with a mandate from society. Hence transparency, reliability and accountability of political decision-making are essential, not only to assure effective spending of taxpayer’s money, but also to provide conditions and solid ground to society in a world of tremendous change.”*  
P.J. Duisenberg, *Public Money & Management*, 2016, p. 521

In tegenstelling tot het bedrijfsleven vindt de verantwoording binnen de diverse overheden plaats in openbare vergaderingen van de volksvertegenwoordiging. Dit wordt ook wel “publieke verantwoording” genoemd. Uiteindelijk is het dan ook aan de Kamer-, Staten- of raadsleden om een oordeel te vellen namens de samenleving over het functioneren van de bestuurder (Bovens M. , 2005, pp. 2-3). De afgelopen jaren is de aandacht binnen politieke organen voor verantwoording toegenomen, en daarmee dus de aandacht voor de manier waarop geld is uitgegeven en het overheidsbeleid is uitgevoerd (Monkel, van Drie, Anderson, van den Berg, & Buijserd, 2010, p. 13). Het blijkt alleen dat politici het lastig vinden om hun controlerende taak vorm te geven.

Kamer-, Staten- en raadsleden zijn namelijk vooral bezig met één van de drie taken: het vertegenwoordigen van de samenleving (Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff, & Geuzendam, 2010, p. 56). Dit houdt in dat zij signalen vanuit de samenleving opvangen en die vertalen naar concrete acties binnen de politiek. De twee andere functies, de kaderstellende en controlerende taak, worden als minder interessant ervaren. Volgens Jonker (2016) komt de beperkte aandacht mede doordat met deze twee functies minder snel publiciteit te halen is, waardoor het als minder interessant wordt gezien door politici (Jonker, 2016). In het verleden zijn diverse initiatieven genomen om dit te veranderen en om de controlepositie van volksvertegenwoordigers te versterken. Bijvoorbeeld door de invoering van de zogenaamde dualisering bij gemeenten in 2002 (Groot & van Helden, 2012, p. 287).

De dualisering van het gemeentebestuur heeft ervoor gezorgd dat wethouders niet langer onderdeel uitmaken van de raad, en dus niet meer zichzelf controleren. In combinatie met extra instrumenten voor de gemeenteraad en het instellen van de griffie, de eigen ambtelijke ondersteuning van de raad, zou dit de controlepositie van de raad moeten versterken (Iedema & Wiebinga, 2010, pp. 191-193). Hierdoor zou de gemeenteraad het beleid beter moeten kunnen controleren en het college steviger ter verantwoording kunnen roepen (Allers, Toolsema-Veldman, & Zeilstra, 2008, p. 10) (Wijntjes, 2003, p. 5). Hiermee is het begrotings- en verantwoordingsproces theoretisch gezien steviger ingebed in de budgetcyclus. De praktijk is weerbarstiger.

## **Paragraaf 1.2            Probleemstelling**

In de perceptie van volksvertegenwoordigers zijn daadwerkelijke verbeteringen ten opzichte van de kaderstellende en controlerende taken uitgebleven en laat dit te wensen over. Dit komt doordat de begroting en jaarrekening, volgens politici, niet zelfstandig leesbaar zouden zijn. Ze verwijzen met enige regelmaat naar andere beleidsstukken die nodig zijn om een totaalbeeld te kunnen vormen over het beleid (Depla, 2014, p. 10). Dit terwijl het vormen van een totaalbeeld van belang is om een oordeel te kunnen vellen over de verantwoording van het beleid (Monkel, van Drie, Anderson, van den Berg, & Buijserd, 2010, p. 21). Een van de mogelijke manieren om structuur te geven aan de kaderstellende en controlerende rol en om hier gestructureerd aandacht aan te besteden is de *methode Duisenberg*.

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 is Pieter Duisenberg parlementariër geworden namens de VVD. In de eerste maanden van zijn Kamerlidmaatschap heeft hij deelgenomen aan de begrotingsbehandeling van het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Na afloop verbaasde het hem dat de discussie enkel ging over één onderwijsinstelling, en niet over de hoofdlijnen en doelstellingen die gemeoid waren met de miljarden die het ministerie uitgeeft (Duisenberg P. , 2016, p. 521) (Jonker, 2016). Als reactie hierop heeft hij samen met collega-Kamerlid Paul van Meenen (D66), in samenwerking met het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer, een methode ontwikkeld om de behandeling van de begroting en jaarrekening meer gestructureerd vorm te geven. Het doel van de methode is om aan de hand van zes vragen, vast te stellen of de doelen van de minister zijn gehaald, wat daarvoor gedaan is en wat het heeft gekost. Daarnaast gaan de vragen in op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid en geeft het een beschouwing van de ontwikkelingen op het beleidsterrein. Door een artikel in het NRC, en door zijn hoofdrol in de totstandkoming, is de methode geworden als de *methode Duisenberg* (de Witt Wijnen, 2015). Naast de commissie Onderwijs werken medio 2017 vrijwel alle Kamercommissies met de methode.

De interesse om op deze manier de aandacht op het begrotings- en verantwoordingsproces te vestigen begint ook te ontstaan bij lagere overheden zoals bij de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Utrecht, Zeist, Heerhugowaard en Almere, en diverse provincies. De interesse in de methode komt in vrijwel alle gevallen vanuit gemeenteraadsleden zelf, omdat zij het idee hebben dat de sturing op doelen en de verantwoording van de uitvoering verbeterd kan, en moet, worden. De brede belangstelling geeft aan dat de roep om een verbetering van het begrotings- en verantwoordingsproces aan de orde van de dag is. De afgelopen jaren zijn, om tegemoet te komen aan eerdere geluiden, verschillende wettelijke maatregelen genomen om dit probleem bij de decentrale overheid aan te pakken. Zo is bijvoorbeeld besloten dat de jaarrekeningen en begrotingen minder financieel-technisch en meer beleidsmatig van aard zouden moeten zijn. Hiervoor zijn de “drie W-vragen” geïntroduceerd: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? (Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff, & Geuzendam, 2010, p. 30). Dit blijkt, zoals eerder is beschreven, nog niet voldoende te zijn.

Waar bij de Rijksoverheid het parlement de begroting en het jaarverslag goedkeurt, is dit op gemeentelijk niveau de gemeenteraad. Om dit te kunnen doen is het essentieel om inzicht te hebben in de besteding van middelen, de financiële positie van de gemeenten en relevante ontwikkelingen op de diverse beleidsterreinen (Depla, 2015, p. 11). Hierin benadrukt Depla (2014) dat dit een taak is van alle gemeenteraadsleden, en niet alleen van zogenoemde fractiespecialisten of financieel woordvoerders (Depla, 2014, p. 3). Op dit moment is begroten en verantwoorden namelijk te vaak niet een taak die door de voltallige raad wordt oppakt, maar slechts door de financieel woordvoerders van de fracties. Dit is een indicatie dat er mogelijk sprake is van een gebrek aan prioriteit en interesse voor de gemeentelijke financiën, het stellen van specifieke doelen en de controle of deze gehaald zijn achteraf.

Doordat de financiële fractiespecialisten dit proces trekken is in feite sprake van een situatie waarin slechts een deel van de raad de kaders stelt en over de uitvoering oordeelt. Wanneer de uiteindelijke verantwoording voor het stellen van de kaders en het oordelen over de uitvoering maar door een klein deel van de raad opgepakt wordt, kan dit leiden tot een risico voor de controle op de financiële functie van de gemeente.

### ***Methode Duisenberg in Amsterdam***

Een gemeente waar het financieel beheer de afgelopen vijftien jaar niet geheel vlekkeloos is verlopen, is de gemeente Amsterdam. Het financiële functioneren van de gemeente kwam in Amsterdam hoog op de politieke agenda te staan nadat de Dienst Belastingen in 2013 een foutieve overboeking had gedaan met betrekking tot de woonkostenbijdrage. In plaats van de bedoelde €1,88 miljoen maakte zij een bedrag van in totaal €188 miljoen over naar inwoners die recht hadden op deze uitkering. Daarnaast stond de gemeente Amsterdam aan de vooravond van een grote reorganisatie, werden de stadsdelen opgeheven en kreeg de gemeente in 2015, net als alle andere gemeenten, te maken met de drie decentralisaties in het sociaal domein. Om de problemen over het slecht functioneren van de financiële functie te achterhalen, en om te achterhalen hoe dit opgelost kon worden, heeft de gemeenteraad op 18 december 2014 besloten om hier door middel van een raadsenquête onderzoek naar te gaan doen (Enquête rapport Financiële functie Amsterdam, 2016, pp. 9-10). Dit onderzoek is begin 2016 afgerond.

Uit dit enquêteonderzoek is onder andere gebleken dat de raad vooral zelf te kort is geschoten bij de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol. Het gebrek aan aandacht en prioriteit heeft dusdanig doorgewerkt in de gemeente, dat het college en de ambtelijke organisatie ook weinig aandacht hadden voor de financiële functie (Enquête rapport Financiële functie Amsterdam, 2016, p. 21). Hoewel dit ook aan het college toe te rekenen was, had de gemeenteraad hier een leidende rol in moeten pakken. Dit beeld is overigens niet uniek voor de Amsterdamse gemeentepolitiek. Volgens Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff & Geuzendam (2010) is het algemene beeld dat raadsleden in de eerste plaats bezig zijn met hun eigen politieke punten, en minder met het algemene beleid van de gemeente. Verantwoording wordt daarnaast gezien als “iets uit het verleden” (Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff, & Geuzendam, 2010, p. 31 & 56). Wat minder interessant is dan het opnieuw uitgeven van geld en het opnieuw bepalen van beleidsdoelstellingen. Dit gebrek aan structurele aandacht is hetzelfde probleem dat Duisenberg in 2012 signaleerde in de Tweede Kamer.

De Amsterdamse enquêtecommissie heeft in haar eindrapportage een aanbeveling opgenomen waarin wordt geadviseerd om de *methode Duisenberg* in te voeren, zodat structurele aandacht gecreëerd kan worden voor het begrotings- en verantwoordingsproces. Op 30 maart 2016 heeft de gemeenteraad ingestemd met de aanbevelingen uit het enquête rapport, waarna de raad op 13 juli 2016 een raadsbesluit heeft genomen over de daadwerkelijke introductie van de methode. Onderdeel van dit besluit was dat Amsterdam vanaf de jaarstukken 2016, in het voorjaar van 2017, de methode gaat toepassen in twee raadscommissies. Om de raad hierbij te ondersteunen is besloten om de raadsgriffie tijdelijk uit te breiden met twee analisten, het Bureau Ondersteuning Onderzoek Gemeenteraad (BOOG). Vanuit dit bureau worden de raadsleden bijgestaan in hun onderzoeken naar de begroting en de jaarrekening.

Het probleem is echter op welke manier de methode, die is ontwikkeld voor de Tweede Kamer, kan worden omgevormd tot een methode die toepasbaar is bij gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vraag welke factoren ten grondslag liggen aan het al dan niet slagen van de methode bij de gemeentelijke overheid, en op welke manier de methode bij kan dragen aan het verbeteren van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad.

### **Paragraaf 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Om een antwoord te geven op de vraag op welke manier de methode vormgegeven kan worden bij gemeenten en welke factoren ten grondslag liggen aan het slagen van de invoering, zal het onderwerp worden van dit onderzoek. Daarbij zal de onderzoeker in de praktijk bijdragen aan de invoering van de methode in de gemeente Amsterdam, en in mindere mate bij de gemeente Heerhugowaard. Daarnaast is de onderzoeker gedurende de periode september 2015 tot augustus 2017, een van de medewerkers van de heer Duisenberg geweest. Hiermee is inhoudelijke kennis opgedaan over de werking van de methode en de discussies binnen de verschillende gemeenten. Gebleken is dat deze discussies zich voornamelijk richten op deze vraag met betrekking tot de invoering van de methode.

Door middel van dit onderzoek wordt achterhaald welke lessen, op basis van de ervaringen in het voorjaar van 2017, getrokken kunnen worden voor het gebruik van de methode. Hierbij wordt met name gekeken naar de factoren die een rol spelen bij de invoering bij gemeenten. Het doel is het doel van aanbevelingen te doen ter verbetering van het gebruik van de methode in Amsterdam, én om praktische handvatten te bieden aan gemeenten die interesse hebben in het gebruik van de methode. Hierdoor is de onderzoeksvraag van dit onderzoek:

**Wat zijn tot nu toe de ervaringen en verwachtingen bij de invoering van de *methode Duisenberg* in de gemeentelijke budgetcyclus, en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden voor het toekomstig gebruik van de methode?**

Aan de hand van deze hoofdvraag zal dus gekeken worden naar de huidige ervaringen rondom het invoeren van de *methode Duisenberg* bij gemeenten, om aan de hand hiervan factoren te kunnen identificeren welke hierop van toepassing zijn. Hierbij wordt gekeken vanuit zowel een praktische- en een theoretische invalshoek. De bovengenoemde vraag stelt twee concepten centraal: de budgetcyclus en de *methode Duisenberg*. In het kort worden de termen “budgetcyclus” en “planning en control-cyclus” gebruikt als synoniemen voor elkaar. Dit bestuurskundig concept gaat over het opstellen en uitvoeren van raadsdoelstellingen uit de begroting, evenals de verantwoording over het gevoerde beleid bij de behandeling van de jaarstukken (Allers, Toolsema-Veldman, & Zeilstra, 2008, p. 10). Binnen deze cyclus dient rekening gehouden te worden met wettelijke bepalingen vanuit de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), het staatsrecht en overige wet- en regelgeving zoals gemeentelijke verordeningen.

In het theoretische deel van het onderzoek zal gedetailleerder worden ingegaan op de budgetcyclus en op het tweede concept, de *methode Duisenberg*. In het theoretisch kader worden deze concepten beschreven aan de hand van de volgende twee deelvragen:

**Hoe ziet de gemeentelijke budgetcyclus eruit?**

&

**Wat is de *methode Duisenberg* en waar past deze in de gemeentelijke budgetcyclus?**

Hierbij wordt opgemerkt dat de deelvraag over de *methode Duisenberg*, deels theoretisch en deels vanuit interviews zal worden beantwoord. Dit komt met name doordat momenteel zeer weinig literatuur aanwezig is over de methode, en er geen theorie bestaat over de invoering bij gemeenten. Om deze reden zal het theoretisch kader op deze vraag nog geen volledig antwoord kunnen geven op deze deelvraag. Dit zal in het hoofdstuk zelf nader worden toegelicht.

Naast deze twee (deels) theoretische deelvragen, zal ingegaan worden op de diverse factoren die een rol spelen bij de invoering van de methode. De informatie hiervoor zal verkregen worden aan de hand van kwalitatieve interviews, en observaties en ervaringen van de onderzoeker. Hierbij wordt over gemeenten in het algemeen gesproken, en deels specifiek over de invoering in Amsterdam. Door middel van deze onderzoeksvraag wordt een beeld geschetst over welke elementen van invloed zijn op het slagen van de methode. Hierbij behoort ook de manier waarop de methode uitgevoerd zou kunnen, of moeten, worden bij gemeenten. De derde onderzoeksvraag is in dit kader als volgt geformuleerd:

### **Welke factoren spelen een rol bij de invoering van de methode Duisenberg bij gemeenten?**

Voor de beantwoording van deze deelvraag dient opgemerkt te worden dat het oorspronkelijk de bedoeling was om concreet in te gaan op de factoren die een rol hebben gespeeld bij de invoering in de gemeente Amsterdam over de analyse van de jaarrekening 2016. De behandeling van de jaarrekening is daar echter twee weken verschoven waardoor, gezien het inlevermoment van deze scriptie, het niet mogelijk is geweest om de volledige uitvoering van de methode in Amsterdam mee te maken. Daarom is gekozen om niet enkel het vizier op Amsterdam te richten, en is over het algemene beeld bij gemeenten gesproken in de interviews. De invoering in Amsterdam heeft hierbij een aanzienlijke rol gespeeld als praktijkcasus. Bij deze vraag zal dus afgegaan worden op de persoonlijke verwachtingen van diverse betrokkenen in zowel Amsterdam, als in andere gemeenten.

#### **Paragraaf 1.4 Bestuurskundige- en wetenschappelijke relevantie**

De uitkomsten van dit onderzoek dient, naast praktische relevantie, tevens een bestuurskundige- en wetenschappelijke relevantie te hebben. Deze zal in deze paragraaf worden beschreven.

In de voorgaande paragrafen is geconstateerd dat volksvertegenwoordigers moeite hebben met de invulling van hun kaderstellende en controlerende taak. In deze hoedanigheid is dit onderzoek uiteindelijk bedoeld om gemeenteraadsleden meer inzicht te geven in de manier waarop zij deze taak meer gestructureerd kunnen vormgeven en uitvoeren door middel van de *methode Duisenberg*. Uiteindelijk kan dit leiden tot een effectievere gemeentelijke overheid, waarmee deze scriptie bijdraagt aan het verbeteren van het openbaar bestuur in Nederland.

De *methode Duisenberg* en het gebruik daarvan hebben relatie met het bestuurskundige gedachtengoed van het New Public Management. Hierbij staat het idee centraal dat publieke organisaties meer resultaatgericht en efficiënter moeten werken (Noordegraaf, 2004, p. 86). Deze denkwijze kenmerkt zich doordat gebruik wordt gemaakt van perspectieven uit de private sector in publieke instellingen. In het licht van de *methode Duisenberg* gaat het hierbij bijvoorbeeld over het meetbaar maken van doelstellingen door het gebruik van prestatie-indicatoren (Bekkers, 2012, p. 104). Vanwege de bestuurskundige invalshoek is deze denkwijze benoemd, al zal deze niet verder aan de orde komen in dit onderzoek. De gekozen richting hiervoor betreft de financiële en beleidsmatige sturing bij gemeenten, en derhalve op de gemeentelijke budgetcyclus en het begrotings- en verantwoordingsproces.

De wetenschappelijke relevantie gaat over het feit dat deze scriptie een eerste vorm van onderzoek is naar de *methode Duisenberg*. Op het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd, was nog geen sprake van enige vorm van specifiek onderzoek naar deze manier van werken met betrekking tot de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging. In dit licht moet deze scriptie dan ook gelezen worden, als een begin van wetenschappelijke literatuur over de *methode Duisenberg* bij gemeenten.

### **Paragraaf 1.5**                    **Connectie met inhoudelijke vakken**

Dit onderzoek heeft met name betrekking op de financiële en juridische aspecten van de opleiding bestuurskunde. De introductie van de *methode Duisenberg* binnen de gemeentelijke budgetcyclus heeft te maken met het thema “begroten en verantwoording” welke wordt behandeld in de financiële vakken van de opleiding. De juridische vakken van de opleiding zorgen ervoor dat de onderzoeker de vaardigheden heeft aangeleerd om wetten te kunnen lezen, interpreteren en begrijpen. In het geval van dit onderzoek komt dat neer op de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Naast het financiële en juridische deel van de opleiding, zijn ook de opgedane politieke lessen en -ervaringen van belang. Ondanks het apolitieke karakter van de methode, kan dit richting geven bij de genomen besluiten in het kader van de introductie van de methode. Hierbij gaat het met name om de verhoudingen tussen politiek betrokkenen zoals raadsleden en wethouders, en de politieke omgeving van de gemeenteraad.

### **Paragraaf 1.6**                    **Leeswijzer**

Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk twee het theoretisch kader worden beschreven. Aan de hand van een literatuurstudie zal een antwoord gegeven worden op de vraag hoe de gemeentelijke budgetcyclus in elkaar zit en waar de *methode Duisenberg* uit bestaat. Dit hoofdstuk zal ingaan op de financiële sturing in de publieke sector en de specifieke kenmerken van de gemeentelijke budgetcyclus zoals het onderscheid tussen de programma- en de productbegroting en de betrokkenheid van de accountant en gemeentelijke rekenkamer. Dit hoofdstuk beschrijft daarnaast ook de diverse vragen van de *methode Duisenberg* en de achterliggende redenen hiervan.

Het derde hoofdstuk zal een beschrijving bevatten van de onderzoeksmethodologie waarna in het vierde hoofdstuk de resultaten van de interviews worden beschreven. Centraal in dit hoofdstuk staan de ontdekte factoren die naar voren zijn gekomen uit de interviews. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: allereerst worden enkele algemene bevindingen beschreven, waarna in het tweede deel wordt ingegaan op vijf specifieke factoren welke van invloed zijn op de invoering van de methode. Als derde worden drie praktijkcasussen beschreven over de ervaringen van de methode in de Tweede Kamer, de provincie Overijssel en de gemeente Amsterdam. Ten slotte zal het vijfde hoofdstuk de conclusie van het onderzoek bevatten, een methodologische en inhoudelijke discussie en worden aanbevelingen gedaan op basis van dit onderzoek.

Voor de helderheid worden het theoretisch kader en de paragrafen 4.1 en 4.2 afgesloten met een samenvatting. Deze zullen als basis dienen voor de beantwoording van de drie deelvragen.



## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Het centrale thema van dit onderzoek heeft te maken met beleidsmatige- en financiële sturing binnen de publieke sector. Dit gaat met name over de kaderstellende en controlerende positie en rol van de gemeenteraad. Het theoretisch kader legt hierover een theoretisch fundament om te beschrijven in welk kader de invoering van de *methode Duisenberg*, in dit onderzoek, gezien dient te worden. Hierbij staan de eerste twee deelvragen centraal. Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden over de vraag hoe de budgetcyclus bij gemeenten in elkaar zit, zal eerst worden ingegaan op financiële sturing in de publieke sector (paragraaf 2.1), waarna dit vervolgens wordt toegepast op de situatie rondom gemeenten (paragraaf 2.2).

In het tweede deel van dit hoofdstuk (paragraaf 2.3) zal worden ingegaan op de *methode Duisenberg* aan de hand van aanwezige literatuur. Dit zal onder andere gaan over de eerdergenoemde vragenlijst vanuit de methode en het doel van de methode. Vermeld dient te worden dat de aanwezige literatuur op het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd, beperkt was. Op basis van de interviews zal deze beschrijving, en daarmee de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, worden aangevuld met praktijkervaringen. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de bevindingen.

### Paragraaf 2.1 Budgetcyclus - financiële sturing in de publieke sector

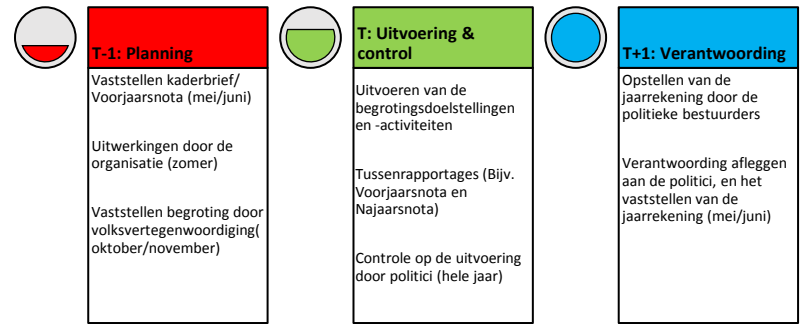
In Nederland is de publieke sector opgebouwd uit de centrale overheid, decentrale overheden zoals de gemeente en provincie, en private organisaties met een publieke taak, het maatschappelijk middenveld. Deze instanties kenmerken zich door het feit dat zij (deels) publieke taken uitvoeren en (deels) gefinancierd worden door publieke middelen (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012, pp. 21-23). Gezien de scope van dit onderzoek wordt enkel ingegaan op de centrale en decentrale overheid.

Om binnen de publieke sector vorm te geven aan het begrotings- en verantwoordingsproces wordt gebruik gemaakt van financieel management, waarbij het besturen en beheersen van organisaties centraal staat. Dit gaat enerzijds over het stellen van doelen en het verdelen van financiële middelen, en anderzijds over de verantwoording van het gevoerde beleid, wat ook wel aangeduid wordt met de planning en control-cyclus (Ridderbos, 2011, pp. 285 - 287). Een andere term die hiervoor gebruikt wordt is ook wel de budgetcyclus omdat het betrekking heeft op het budgetrecht van de politiek. Bij de centrale- en decentrale overheid wordt dit vormgegeven door middel van de voorjaarsnota, de begroting, tussenrapportages en de jaarrekening (Allers, Toolsema-Veldman, & Zeilstra, 2008, p. 10) (Monkel, van Drie, Anderson, van den Berg, & Buijserd, 2010, p. 17). Deze worden gebruikt om sturing te geven aan de financiële en beleidsmatige aspecten van de diverse overheden. Hierbij gaat het erom dat het beleid gepland wordt, daar uitvoering aan wordt gegeven en dat dit wordt verantwoord.

### *Plannen, uitvoeren, rapporteren en verantwoorden*

Door middel van de budgetcyclus kunnen de leden van het parlement, de Provinciale Staten en de gemeenteraad dus richting geven aan het overheidsbeleid (Ridderbos, 2011, p. 289). Tijdens het vaststellen van de begroting en de jaarrekening kunnen zij op deze manier de kaders stellen voor het beleid, en de uitvoerende macht én de uitvoering namens de samenleving controleren. De drie taken van de volksvertegenwoordiging komen binnen de cyclus aan bod door middel van de vragen wat men wilt bereiken, wat daarvoor gedaan moet worden en wat het mag gaan kosten (VNG, 2013, p. 3). De budgetcyclus opgedeeld in drie fases: het voorbereiden van de begroting en het stellen van de kaders (*jaar t-1*), de uitvoering (*jaar t = begrotingsjaar*) en de verantwoording over het gevoerde beleid (*jaar t+1*) (Ridderbos, 2011, p. 290). Dit resulteert in een driedeling die overeenkomt met de begrippen planning, control en verantwoording die in deze paragraaf centraal staan. Figuur 1 illustreert de cyclus.

In de eerste fase staat de “planning” centraal, waarbij het gaat over de begroting en de kaderbrief of voorjaarsnota. Tijdens de behandeling van de kaderbrief of voorjaarsnota kunnen politieke keuzes en doelstellingen worden meegegeven aan de politieke bestuurders, die vervolgens worden uitgewerkt in de begroting. Tijdens de zomer wordt dit verwerkt zodat de begroting na de zomer ter besluitvorming voorgelegd kan worden. Dit komt overeen met het begrip “plannen” waarbij het ontwikkelen en vaststellen van beleidsdoelstellingen centraal staat (Groot & van Helden, 2012, p. 38). In dit proces zijn de twee functies van de begroting helder te onderscheiden. Zo dient de begroting een antwoord te geven op de vragen wat men wilt bereiken, wat daarvoor gedaan moet worden en wat het mag kosten. Deze drie vragen hebben betrekking op de allocatie- en autorisatiefunctie van de begroting.



*Figuur 1: fases uit de begrotingscyclus in de publieke sector*

De allocatiefunctie van de begroting gaat over de vraag welke beleidsdoelen- en activiteiten uitgevoerd moeten worden in dat begrotingsjaar (Allers, Toolsema-Veldman, & Zeilstra, 2008, p. 11) (VNG, 2013, p. 1). Dit zijn de beleidsmatige keuzes van de raad (Wijntjes, 2003, p. 5). De financiële keuzes staan in relatie tot de autorisatiefunctie, die gaat over het verlenen van toestemming om financiële middelen te gebruiken voor het realiseren van de gestelde doelen (M.C. Wassenaar, M.A. Allers, & A.J.W.M. Verhagen, 2014, p. 103). Om de voortgang bij te kunnen houden wordt gebruik gemaakt van prestatie- of effectindicatoren. Respectievelijk gaat het hier om het meten van de uitkomsten van het beleid, en van de maatschappelijke effecten (Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff, & Geuzendam, 2010, p. 56).

Na het vaststellen van de begroting, gaan de politieke bestuurders het beleid uitvoeren. Deze uitvoering en de bijbehorende verantwoording horen volgens Groot & van Helden (2012) bij het begrip “control”, en gaat in het verlengde daarvan over het functioneren van de desbetreffende bestuurder(s) (Groot & van Helden, 2012, p. 38). Hiermee komt in het daadwerkelijke begrotingsjaar de controlerende taak in beeld. Gedurende het jaar wordt de volksvertegenwoordiging met regelmaat geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de beleidsuitvoering. Deze rapportages krijgen over het algemeen vorm door middel van de voorjaars- en najaarsnota, vier- en achtmaandrapportages of kwartaalcijfers. Het valt op dat het gebruik van de voorjaarsnota in dit geval zowel beleidsvoorbereidend en beheerstechnisch van aard is. Zoals eerder beschreven worden hier de politieke keuzes gemaakt, en zoals nu blijkt is het ook de tussenrapportage van het lopende jaar. Na afloop van het begrotingsjaar wordt de jaarrekening opgesteld, waarmee die cyclus feitelijk wordt “afgesloten”, en verantwoording wordt afgelegd aan de raad, de Staten of het parlement. (Ridderbos, 2011, p. 292).

Deze verantwoording gaat over het in gesprek gaan met de volksvertegenwoordiging over de manier waarop uitvoering is gegeven aan de gestelde doelen en kaders voor dat betreffende jaar (M.C. Wassenaar, M.A. Allers, & A.J.W.M. Verhagen, 2014, pp. 103 & 107-108). De volksvertegenwoordigers vellen vervolgens een oordeel over de uitvoering en verbinden hier eventueel consequenties aan te verbinden voor de bestuurders in kwestie (Bovens M. , 2005, pp. 2-3) (Bekkers, 2012, p. 249). De verantwoording draait om de “verleden tijd variant” van de drie W-vragen: wat wilden we bereiken, wat is daarvoor gedaan en wat heeft het gekost (Monkel, van Drie, Anderson, van den Berg, & Buijserd, 2010, pp. 13, 20).

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de rekenkamer en de accountant, om een oordeel te geven over de rechtmatig-, doelmatig- en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De rechtmatigheid van het beleid gaat over de vraag of het beleid is uitgevoerd volgens de bij wet gestelde, en door de volksvertegenwoordiging meegegeven kaders (Depla, 2015, p. 20). Deze kaders gaan van besluiten en verordeningen van bijvoorbeeld de gemeenteraad, tot wettelijke voorschriften vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, de BBV. De doelmatigheid van het beleid heeft vervolgens betrekking op de efficiëntie van de ingezette middelen, oftewel of de gebruikte financiële middelen en de uitgevoerde activiteiten op de best mogelijke manier zijn gebruikt en vormgegeven. Ten slotte gaat de doeltreffendheid over de mate waarin de doelen daadwerkelijk zijn behaald. Met andere woorden gaat dit over de effectiviteit van het gevoerde beleid (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012, p. 29). Om te bepalen of het beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd wordt door enkele partijen onderzoek gedaan naar deze vragen. Op basis van de Gemeentewet zijn bijvoorbeeld het college (artikel 213a) en de rekenkamer (artikel 182) respectievelijk verplicht en bevoegd om doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren naar het gemeentelijke beleid (Groot & van Helden, 2012, p. 289). En doet de accountant rechtmatigheidsonderzoek naar het beleid op basis van de jaarrekening (Depla, 2014, pp. 38-40) (Wijntjes, 2003, pp. 6-7).

Samenvattend is in deze paragraaf ingegaan op de budgetcyclus binnen de publieke overheidssector. Beschreven is dat deze cyclus gericht is op het stellen van kaders en doelen (plannen), de uitvoering hiervan, het geven van tussenrapportages en de uiteindelijke verantwoording over het beleid. Deze elementen zijn opgedeeld in een drietal fases: als eerste de voorbereiding, vervolgens de uitvoering en beheersing, en als derde de verantwoording. Aan de hand van de kaderbrief of voorjaarsnota worden de politieke aandachtspunten bediscussieerd en bepaald waarna deze in de begroting worden uitgewerkt. Gedurende de uitvoering wordt de volksvertegenwoordiging met regelmaat geïnformeerd over de beleidsmatige en financiële voortgang van het beleid. Vervolgens wordt, na afloop van het begrotingsjaar, overgegaan op de verantwoording. Tijdens dit moment legt het politieke bestuur uit wat zij gedaan hebben, wat daarmee is bereikt en wat het heeft gekost. Bij de verantwoording wordt daarnaast ook de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid betrokken, op basis waarvan de volksvertegenwoordiging in het kader van haar controlerende taak een oordeel velt over de manier waarop vorm is gegeven aan de uitvoering van het beleid.

Na deze algemene beschouwing zal de volgende paragraaf zal nader ingaan worden op de budgetcyclus bij de gemeente. Het gaat hierin met name over de indeling van de begroting en de betrokken partijen.

## **Paragraaf 2.2                      Budgetcyclus - financiële sturing bij de gemeentelijke overheid**

De budgetcyclus van de gemeente is in de opzet van de drie fases niet anders dan de cyclus bij Provinciale Staten of het parlement. Omdat dit reeds is beschreven zal deze paragraaf nader ingaan op de specifieke kenmerken bij de gemeente. Dit betreft voornamelijk de indeling van de gemeentelijke begroting en jaarrekening, en de betrokken partijen bij dit proces. Aan de hand hiervan kan specifiek rekening gehouden worden met de manier waarop de indeling en betrokkenen invloed hebben op het proces rondom de gemeentelijke budgetcyclus. Dit is relevant omdat zal blijken dat gemeenten werken met een programma- en een productbegroting, waarbij de programmabegroting door de raad wordt vastgesteld. Dit document gaat over de beleidsmatige hoofdlijnen, en de productbegroting is voor de financiële sturing vanuit het college. Dit onderscheidt is van belang in relatie tot de eerdergenoemde initiatieven om de interesse van raadsleden te laten toenemen. Ten slotte wordt ingegaan op de betrokken partijen om zo het speelveld te duiden dat van toepassing is op de gemeentelijke situatie.

### ***Indeling van de begroting, van programma's naar producten***

Binnen de gemeente kent men niet één enkel begrotingsdocument. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 wordt namelijk gebruik gemaakt van een programma- en een productbegroting (Groot & van Helden, 2012, p. 287) (Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff, & Geuzendam, 2010, p. 35). Het verschil zit in het abstractieniveau van de twee begrotingen. Om de begroting minder technisch te maken is de programmabegroting ontwikkeld om, op een hoog abstractieniveau, aan de hand van de drie W-vragen de beleidsmatige keuzes in kaart te brengen. De gedachte hierachter is dat de programmabegroting daardoor inzichtelijker wordt voor alle raadsleden, en niet alleen voor financieel woordvoerders (Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff, & Geuzendam, 2010, p. 4 & 31). In de programmabegroting worden de in de vorige paragraaf benoemde kaders en doelen geformuleerd, en wordt het college geautoriseerd om uitgaven te doen. Het abstractieniveau van de programmabegroting is echter te globaal om een daadwerkelijke beheersfunctie te kunnen hebben. Daarom is de productbegroting ontwikkeld, als een gedetailleerde uitwerking van de programmabegroting (Wijntjes, 2003, p. 6). Hiermee kan het college de interne sturing aan de diverse diensten en ambtenaren duidelijker vormgeven, beheersen en structureren (M.C. Wassenaar, M.A. Allers, & A.J.W.M. Verhagen, 2014, p. 107).

De indeling van de programmabegroting wordt voorgeschreven door de Gemeentewet en de BBV (Algemene Rekenkamer, 2012, p. 38). Vanuit deze wet- en regelgeving is het verplicht om in de begroting gebruik te maken van de begrotingsprogramma's, waarbij de raad de vrijheid heeft om zelf te bepalen hoeveel dit er zijn en welke benamingen zij hebben (VNG, 2013, pp. 1-2). De begroting wordt vervolgens aangevuld met paragrafen en een financiële begroting. De BBV schrijft hierin voor dat in de paragrafen verplichte onderdelen opgenomen moeten zijn zoals de lokale heffingen, het weerstandsvermogen en de bedrijfsvoering. De raad is vrij om zelf paragrafen toe te voegen als zij dit nodig acht voor een beter inzicht in de financiële positie van de gemeente (Wijntjes, 2003, p. 25). Tenslotte is de financiële begroting een op financiën gerichte uitwerking van de beleidskeuzes uit de programma's. Na het begrotingsjaar wordt de programmabegroting opgevolgd door jaarrekening. Dit document heeft dezelfde opbouw als de begroting, waarbij het verschil met name zit in de benamingen. De realisatie van de gestelde doelen en activiteiten wordt verantwoord in het jaarverslag (de programma's en paragrafen), en de financiële begroting gaat over in de jaarstukken (Wijntjes, 2003, p. 25).

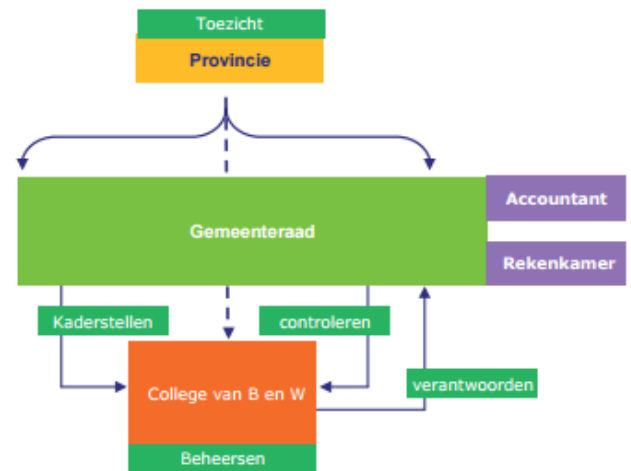
In het bovenstaande is beschreven waar de gemeentelijke begroting uit opgebouwd is, en op welke manier dit is ingericht. Een onderscheid is aangebracht tussen de programmabegroting en de productbegroting, waarbij de laatstgenoemde een gedetailleerde uitwerking is van de programmabegroting. Omdat de *methode Duisenberg* zich richt op de controlerende functie van de raad, wordt in het vervolg van dit onderzoek met "begroting" de programmabegroting bedoeld. De reikwijdte van de methode gaat namelijk niet tot het niveau van de productbegroting, dit ligt buiten de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de raad en behoort daarmee niet tot dit onderzoek.

In het volgende stuk zal kort ingegaan worden op het samenspel tussen het verantwoordingsproces en de betrokkenheid van de provincie, de accountant en de rekenkamer. Hiermee wordt aangegeven welke partijen theoretisch gezien invloed zouden kunnen hebben op de uitvoering van de *methode Duisenberg* binnen de gemeentelijke overheid.

### **Het samenspel tussen de raad, het college, de accountant, de rekenkamer en de provincie**

In zijn kaderstellende en controlerende rol heeft de raad te maken met een verscheidenheid aan betrokken partijen, welke wordt geïllustreerd in figuur 2. Dit onderdeel is toegevoegd met het oog op de potentiële invloed die zij kunnen hebben op de invoering van de *methode Duisenberg*. De rapporten van de rekenkamer en de accountant worden namelijk door de raad gebruikt in haar oordeelsvorming tijdens de verantwoording over het gevoerde beleid.

Als onderdeel van de decentrale overheid maakt de gemeente deel uit van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat (Visscher, 2011, pp. 73-74). Deze positie van de gemeente binnen het overheidsbestel is met name verankerd in de Grondwet en de Gemeentewet (Raad voor de financiële verhoudingen, 2011, pp. 9-10) (de Kam, Koopmans, & Wellink, 2011, p. 274). De Rijksoverheid heeft bepaald dat de provincies toezicht moeten houden op de financiële positie van de gemeenten binnen de provinciegrenzen (Wijntjes, 2003, p. 7) (Depla, 2014, p. 38). Hoewel dit geen direct effect heeft op het proces van begroten en verantwoorden binnen de gemeente, is dit voor de volledigheid wel genoemd. In tegenstelling tot de provincie hebben de lokale rekenkamer en de accountant hier wel een directe rol bij.



Figuur 2: Betrokken partijen gemeentelijke budgetcyclus. Vrij uit: VNG "Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie" (2011)

Zoals eerder is beschreven heeft de lokale rekenkamer de bevoegdheid om doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren naar het gemeentelijke beleid, wat losstaat van de "artikel 213a"-onderzoeken van het college (Groot & van Helden, 2012, p. 289). Bij het instellen van een rekenkamer heeft de raad de mogelijkheid om voor een rekenkamer of voor een rekenkamerfunctie te kiezen. Het verschil hiertussen is dat de bevoegdheden, samenstelling en de duur van de benoeming bij de rekenkamer bij wet zijn bepaald, en bij de rekenkamerfunctie door de raad (VNG & NVRR, 2011, pp. 15 - 17). De wettelijke grondslagen hiervoor zijn vastgelegd in de Gemeentewet. Om de rechtmatigheid van de jaarstukken te controleren voert de accountant een rechtmatigheidsonderzoek uit, waaruit ook blijkt of de jaarrekening een betrouwbaar beeld geeft van de realiteit (Wijntjes, 2003, pp. 6-7). De accountantscontrole wordt van belang geacht voor de raad omdat zij zo de betrouwbaarheid kunnen beoordelen, en daarmee de betrouwbaarheid van de realisaties en verantwoording (Depla, 2015, p. 21).

Met betrekking tot de accountantscontrole heeft, volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bijna 90% van de gemeenten een zogenoemde auditcommissie (VNG, 2017, p. 45). Dit is een raadscommissie met als taak om de aanbesteding van de accountant in goede banen te leiden, en om de gesprekken met de accountant te voeren over de jaarrekening en het accountantsrapport. Daarnaast heeft deze commissie de mogelijkheid om onderzoek en aanbevelingen te doen naar de planning en control-cyclus van de gemeente (VNG, 2017, pp. 45 - 48). De variant waarin de auditcommissie zich tevens richt op de planning en control-cyclus is bijvoorbeeld in de gemeente Amsterdam het geval, waar het de Rekeningencommissie heet. Zij doen jaarlijks zelf onderzoek naar de getrouwheid en rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer door het college. Dit onderzoek bevat ook de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente (Gemeente Amsterdam, 2017).

In relatie tot de gemeentelijke budgetcyclus is in deze paragraaf ingegaan op de indeling van de begroting en jaarrekening, en de twee betrokken partijen. Na het eerder aangebrachte onderscheid tussen de programma- en de productbegroting, is in dit deel ingegaan op de rol van de accountant en de rekenkamer. Op basis van de doelmatigheids-, doeltreffendheids- en rechtmatigheidsonderzoeken van deze twee partijen kan de raad een oordeel vormen over deze drie beleidsaspecten. Deze drie elementen kennen hun plaats in de *methode Duisenberg*, zij vormen samen de basis van een van de zes hoofdvragen. In de volgende paragraaf zal mede hierom verder ingegaan worden op de methode zelf en waar deze past binnen de gemeentelijke budgetcyclus.

### **Paragraaf 2.3 Nadere verkenning van de methode Duisenberg**

In de inleiding is beschreven dat de methode in 2013 is ontwikkeld in de Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur & Wetenschap door de Kamerleden Pieter Duisenberg en Paul van Meenen. De reden hiervoor was dat de commissie, op aangeven van deze twee Kamerleden, vond dat het begrotings- en verantwoordingsproces verbeterd kon worden. Als reactie hierop is besloten om aan de hand van twee rapporteurs, met ambtelijke ondersteuning, de jaarrekening te analyseren (Duisenberg & van Meenen, 2014, p. 5). Deze rapporteurs zijn afkomstig van zowel een coalitie- als een oppositiepartij om de neutraliteit, en daarmee de objectiviteit, te waarborgen. De methode vormt hierbij een systematische en gestructureerde manier om de begrotingen en jaarrekeningen te behandelen, waarbij het doel is om de informatie- en controlepositie van de Kamerleden te verbeteren. Deze werkwijze leidt uiteindelijk tot het formuleren van apolitieke of technische conclusies en bevindingen over de begroting of jaarrekening (Duisenberg & van Meenen, 2014, pp. 6, 15). Deze conclusies en bevindingen dienen als basis voor het politiek-inhoudelijke debat. Uit de literatuur is niet duidelijk geworden wat dit exact voor conclusies en bevindingen zijn, daarom zal dit meegenomen worden in de rest van het onderzoek.

#### **Zes hoofdvragen uit de methode**

- 1) *Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?*
- 2) *Welke doelen zijn gepland/behaald?*
- 3) *Welke prestaties zijn gepland/geleverd?*
- 4) *Wat gaat het kosten/ heeft het gekost?*
- 5) *Wat is het oordeel over de rechtmatig-, doeltreffend- en doelmatigheid?*
- 6) *Welke aanbevelingen heb ik als rapporteur aan de commissie?*

Met betrekking tot de inhoud en de volgorde van de vragen stellen Duisenberg en Van Meenen (2014) dat het van belang zou zijn om als eerste de ontwikkelingen van een beleidsterrein te beschrijven (Duisenberg & van Meenen, 2014, p. 15). Bij een gemeente kan dit bijvoorbeeld te maken hebben met de nasleep van de decentralisaties in het sociaal domein uit 2015. Vervolgens wordt gekeken naar de drie W-vragen: welke doelen willen we bereiken (vraag 2), wat gaan we daarvoor doen (vraag 3) en wat mag het kosten (vraag 4) (Duisenberg & van Meenen, 2014, pp. 28, 33 & 38). Bij de jaarrekening wordt met deze vragen teruggekeken, dus: wat is er bereikt, wat is daarvoor gedaan en wat heeft het gekost. Bij de vijfde vraag wordt gekeken naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid (Duisenberg & van Meenen, 2014, pp. 46-50). De primaire bronnen bij gemeenten zijn de hiervoor benoemde rapporten van de accountant, de rekenkamer en de “artikel 213a-onderzoeken” van het college. De laatste vraag (vraag 6) is ten slotte een samenvattende vraag waarin de technische conclusies en bevindingen worden geformuleerd en gepresenteerd.

De *methode Duisenberg* heeft binnen de budgetcyclus met name betrekking op de behandeling van de begroting en op de jaarrekening. Bij de behandeling hiervan analyseren de rapporteurs namens een Kamercommissie. Of dit bij gemeenten net zo werkt, zal een onderdeel van het praktijkonderzoek zijn. De exacte consequenties voor de budgetcyclus en de manier waarop de methode vormgegeven kan worden bij gemeenten is namelijk nog niet bekend, dit vanwege het feit dat in het voorjaar van 2017 de eerste pogingen worden gedaan om de methode te implementeren.

#### **Paragraaf 2.4 Samenvatting theoretisch kader**

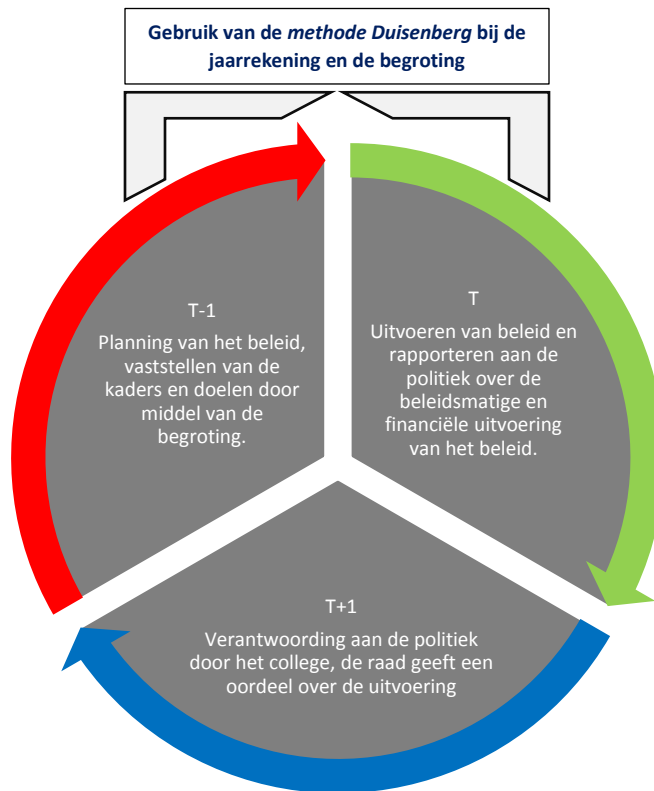
Dit theoretisch kader heeft antwoord gegeven op de eerste deelvraag uit dit onderzoek over de gemeentelijke budgetcyclus, en deels op de tweede over de *methode Duisenberg*.

In het dit hoofdstuk is beschreven dat de gemeentelijke budgetcyclus betrekking heeft op het plannen van beleid, het uitvoeren daarvan en de verantwoording over deze uitvoering. Dit heeft geleid tot het kunnen onderscheiden van een drietal fases. In de eerste fase wordt het beleid voorbereid en staat centraal wat de raad wilt bereiken, wat daarvoor gedaan moet worden en wat het mag gaan kosten. Over het algemeen wordt dit gedaan door middel van een kaderbrief of de voorjaarsnota en de begroting. Na het vaststellen van het beleid is fase twee de uitvoering van het beleid. In deze periode wordt de raad met regelmaat geïnformeerd over de beleidsmatige en financiële voortgang van de beleidsuitvoering. Aan het einde van het begrotingsjaar legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de gemeenteraad, waarbij zij antwoord geven op de vraag of de doelstellingen behaald zijn en hoe dit is gedaan. Het is vervolgens aan de raad om hier een oordeel over te vellen en om hier eventueel consequenties aan te verbinden. Bij de verantwoording kan de raad op de aspecten van doelmatig-, doeltreffend- en rechtmatigheid onder andere gebruik maken van rapporten die afkomstig zijn van de accountant of de rekenkamer, of van de verplichte onderzoeken die het college zelf dient uit te voeren.

Om de gemeentelijke budgetcyclus inzichtelijker en minder technisch te maken is met de dualisering van het gemeentebestuur in 2002, de programmabegroting geïntroduceerd. Door middel van deze begroting wordt, op een globaal abstractieniveau, aandacht besteed aan de beleidsmatige keuzes van de raad. Deze worden vervolgens door het college uitgewerkt in een productbegroting waarmee zij intern sturing kunnen geven aan de ambtelijke organisatie. De programmabegroting is opgebouwd uit programma's waarin antwoord gegeven wordt op de drie W-vragen, uit paragrafen die inzicht moeten geven in de financiële positie van de gemeente, en uit de financiële begroting die specifiek ingaat op de aan te wenden middelen per doelstelling of programma. Na afloop van het begrotingsjaar wordt de begroting opgevolgd door de jaarrekening die bestaat uit het jaarverslag en de jaarstukken.

Tenslotte is in paragraaf 2.3 ingegaan op een deel van de beantwoording van de onderzoeksvraag wat de *methode Duisenberg* is, en waar dit effect heeft op de gemeentelijke budgetcyclus. Het is gebleken dat de methode aan de hand van zes vragen een gestructureerde werkwijze aanreikt, waarmee een beeld gevormd kan worden over de begroting of jaarrekening en de voortgang van het beleid. Hierin gaat het over een beschrijving van het beleidsterrein op hoofdlijnen, de manier waarop de beantwoording van de drie W-vragen is vormgegeven, en wat de oordelen zijn over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Dit leidt uiteindelijk tot technische conclusies en bevindingen over de begroting of jaarrekening. Omdat uit de literatuur niet is gebleken wat dit exact inhoudt en hoe de uitvoering van de methode vormgegeven kan worden, wordt dit meegenomen in het praktijkonderzoek van deze scriptie. Zonder deze informatie is het niet mogelijk om te kunnen beschrijven welke effecten het gebruik van de methode heeft op de budgetcyclus.

Op basis van het theoretisch kader is dus gebleken dat de *methode Duisenberg* gebruikt wordt bij de behandeling van de begroting, en bij de behandeling van de jaarrekening. Om dit te visualiseren is het onderstaande model ontwikkeld. Dit laat zien op welke twee momenten het gebruik van de methode van toepassing is. Hierbij staat, net als in de eerder beschreven delen uit dit theoretisch kader, de T voor het desbetreffende begrotingsjaar.



Figuur 3: De methode Duisenberg in de gemeentelijke budgetcyclus



## Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksmethodologie centraal. Hierbij gaat het met name over de methoden en technieken die gehanteerd worden bij de niet-theoretische onderzoeksvragen uit het onderzoek. De theoretische deelvraag waar de gemeentelijke budgetcyclus uit bestaat is in het vorige hoofdstuk besproken. Voor het beschrijven van de methodologie is met name gebruik gemaakt van drie boeken: *Social Research Methods* (2012) van Alan Bryman, *Wetenschapsfilosofie in veelvoud* (2015) van Victor van der Bersselaar en *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (2007) van Sandra van Thiel. Hierbij is het boek van Van Thiel (2007) gebruikt voor de opzet en zijn Bryman (2012) en Van der Bersselaar (2015) gebruikt voor een verdere methodologische verdiepingsslag.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de wetenschapsfilosofische invalshoek van dit onderzoek. Vervolgens zal de operationalisering worden beschreven van enkele begrippen, en zal de onderzoeksstrategie worden beschreven in samenhang met de onderzoeksmethode. Ten slotte wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit, de respondenten, de data-analyse en de manier waarop gerapporteerd wordt in het hoofdstuk over de onderzoeksresultaten.

### Paragraaf 3.1 Wetenschapsfilosofische invalshoek

Om tot een methodologisch gedegen hoofdstuk te komen wordt eerst ingegaan op de wetenschapsfilosofische invalshoek die gehanteerd is voor dit onderzoek. Dit heeft betrekking op de grondslagen, geldigheid en reikwijdte van de onderzoeksmethoden en de uitkomsten van het onderzoek (van den Bersselaar, 2015, p. 16). Van Thiel (2007) stelt hierover dat binnen de bestuurskunde, en binnen de sociale wetenschappen als geheel, de empirisch-analytische en interpretatieve opvatting het meest gebruikt wordt als uitgangspunt (van Thiel, 2007, p. 43). Binnen deze invalshoeken richt de empirisch-analytische opvatting zich op een manier van onderzoek die zich zoveel mogelijk spiegelt van de natuurwetenschappen. Het uitgangspunt hierbij is dat kennis objectief en waarde vrij wordt verkregen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van kwantitatieve methoden omdat deze ertoe zouden leiden dat kennis objectief wordt verkregen (van Thiel, 2007, p. 44). De interpretatieve invalshoek gaat over de interpretaties van respondenten, waarbij centraal staat dat er niet één werkelijkheid is. Iedereen ziet, ervaart en beschrijft gebeurtenissen op zijn of haar eigen manier. Deze invalshoek komt met name tot haar recht bij inductief onderzoek vanwege de unieke context waarbinnen het onderzoek zich afspeelt. Interpretatief onderzoek streeft naar het begrip over objecten en situaties (van Thiel, 2007, pp. 45 - 46).

Dit onderzoek gaat uit van een interpretatieve invalshoek, waarbij opgemerkt wordt dat gebruik wordt gemaakt van een kwalitatief-inductieve benadering. Dit houdt in dat het onderzoek informatie heeft verzameld middels kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals interviews, om daarmee nieuwe theorieën te laten oprijzen uit de data. Dit is hier het geval omdat de onderzochte situatie nieuw en uniek van aard is. Daarom is het doel van deze scriptie om kennis te ontwikkelen, vanwege het ontbreken van wetenschappelijke literatuur over de methode bij gemeenten en niet om al bestaande theorieën te falsificeren. Dit is terug te voeren naar de vraagstelling over welke factoren van invloed zijn op de invoering van de methode. Door middel van dit onderzoek is dit achterhaald. Centraal stonden hierbij de ideeën, belevingen en overtuigingen van de respondenten over de invoering van de methode bij gemeenten. De empirisch-analytische benadering past om deze redenen minder goed bij dit onderzoek. (van Thiel, 2007, p. 47).

### **Paragraaf 3.2            Operationalisering van begrippen**

Volgens Van Thiel (2007) verloopt het operationaliseren van begrippen in drie stappen: het geven van een definitie aan theoretische begrippen, het beschrijven van constructen die hieruit voortkomen en vervolgens het beschrijven van de hieruit afkomstige meetbare variabelen. Omdat dit onderzoek inductief van aard is, zal alleen de eerste stap worden beschreven. De constructen en variabelen zijn namelijk een van de mogelijke uitkomsten van inductief onderzoek (van Thiel, 2007, p. 56). Dit houdt echter niet in dat er geen sprake is van zogenaamde vooroordelen, dit zijn veronderstellingen over het onderzoeksonderwerp aan de hand waarvan het onderzoek ingekaderd zal worden. Dit zijn ook wel oordelen en ideeën welke gelden voordat het onderzoek is uitgevoerd. In de interpretatieve wetenschappen zijn deze vooroordelen een essentieel onderdeel om uiteindelijk het geheel te kunnen begrijpen (van den Bersselaar, 2015, p. 108). Gezien het onderwerp van dit onderzoek over het begrotings- en verantwoordingsproces van gemeenteraden, is uitgegaan van het vooroordeel dat hier sprake is van (financiële) sturing binnen het gemeentebestuur. Dit onderwerp is in het theoretisch kader reeds beschreven en hier zijn onder andere de begrippen budget-/ planning en control-cyclus, de begrotings- en verantwoordingsdocumenten en wat wordt verstaan onder doelmatig-, doeltreffend- en rechtmatigheid van beleid beschreven. Het onderzoek sluit logischerwijs aan bij deze definities, waardoor overgegaan kan worden tot het beschrijven van de onderzoeksstrategie- en methoden.

### **Paragraaf 3.3            Onderzoeksstrategie- en methoden**

Voor het bepalen van de onderzoeksstrategie worden door Van Thiel (2007) een viertal mogelijkheden beschreven voor de sociale wetenschappen, en daarmee voor bestuurskundig onderzoek. Dit zijn het “experiment”, de “enquête”, een “geval- of casestudie” en een “analyse op basis van bestaand materiaal”, ook wel deskresearch genoemd. Om een keuze te maken tussen deze strategieën dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de doelstelling van het onderzoek, het aantal onderzoekseenheden of respondenten en de gehanteerde variabelen (van Thiel, 2007, p. 73). Vanwege het feit dat dit onderzoek verkennend en beschrijvend van aard is, gericht is op een unieke en nieuwe situatie, en een geringe omvang kent van de respondenten, is gekozen voor de “geval- of casestudie”.

Deze strategie vindt plaats in de “natuurlijke situatie” en is daardoor een veelgebruikte strategie binnen de bestuurskunde. Hierbij staat de dagelijkse praktijk centraal. In het kader van de ecologische validiteit is het tevens van belang dat de uitkomsten van het onderzoek niet alleen onderzoekstechnisch valide zijn, maar dat deze ook in de praktijk van invloed zijn voor de daadwerkelijke invoering van de *methode Duisenberg* (Bryman, 2012, p. 48). Naast het onderzoek in de natuurlijke situatie is het onderzoeksonderwerp uniek. De invoering van de methode bij gemeenten is nog slechts in ongeveer tien gemeenten aan de orde. De gevalsstudie zou tevens ook bijdragen aan het leveren van een bijdrage aan het oplossen van praktische vraagstukken (van Thiel, 2007, p. 106). Voor dit onderzoek hoeft geen selectie gemaakt te worden voor de keuze van de case. Deze is namelijk aangereikt in de probleemstelling: de introductie bij de gemeente Amsterdam. De ervaringen over de introductie worden aan het einde van het resultatenhoofdstuk beschreven. Zowel de interviews, eigen observaties en interpretaties van de onderzoeker hebben de basis gelegd voor deze informatie.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het geen zuivere casestudie is. De centrale hoofdvraag en de deelvragen richten zich op een groter geheel, namelijk de factoren die bij de invoering van de *methode Duisenberg* een rol spelen, waarbij niet specifiek de factoren in Amsterdam zijn achterhaald. Omdat verondersteld wordt dat dezelfde factoren bij alle gemeenten gelden, is ook buiten Amsterdam naar respondenten gezocht bij zowel gemeenten en een tweetal provincies.

Om tot de benodigde informatie te komen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, is gebruik gemaakt van een theoretische literatuurstudie en van interviews. De informatie uit de literatuurstudie is met name afkomstig uit de studieboeken die zijn aangereikt tijdens de opleiding bestuurskunde, en de daarbij behorende literatuurlijsten. Deze literatuurstudie is met name bedoeld voor de beantwoording van de eerste deelvraag over hoe de gemeentelijke budgetcyclus eruitziet. Hierbij is ingegaan op de planning en control-cyclus in het algemeen, en de specifieke kenmerken bij gemeenten zoals de programmabegroting. Door deze beschrijving is tevens aangegeven welke actoren betrokken zijn bij de gemeentelijke verantwoording. Het theoretisch kader heeft ook antwoord gegeven op de vraag hoe de *methode Duisenberg* in elkaar zit en uit welke elementen deze bestaat.

Voor de beantwoording van de vragen waar deze in de budgetcyclus past en welke factoren van invloed zijn op de invoering van de methode, zal gebruik gemaakt worden van semigestructureerde interviews. Hier is voor gekozen omdat dit niet de strakke vormen kent van de gestructureerde interviews, die een belemmering vormt voor de eigen inbreng van de respondenten. Daarnaast zorgt het wel voor meer structuur dan in de vrije interviews, waardoor de gesprekken enigszins met elkaar overeenkomen en vergelijkbaar zijn. Om deze reden is aan de hand van de probleemstelling, onderzoeksvragen en het theoretisch kader een topiclist opgesteld die vervolgens is uitgewerkt in een aantal interviewvragen. Bij het uitwerken hiervan is rekening gehouden met specifieke kenmerken van de respondenten.

De interviews hebben als doel gehad om na te gaan hoe de bevindingen uit de literatuurstudie zich verhouden tot de ervaren realiteit van de respondenten, en om nieuwe informatie te verzamelen over de invoering van de *methode Duisenberg* bij gemeenten. De gehanteerde vragenlijsten en de uitwerkingen van de interviews worden in een losstaande bijlage opgenomen bij deze scriptie.

Deze combinatie van onderzoeksmethoden wordt ook wel triangulatie genoemd (van Thiel, 2007, p. 111). Door de literatuurstudie en de interviews is het mogelijk geweest om een koppeling te maken tussen de beschreven theorie en de ervaren werkelijkheid. Wanneer bevindingen van diverse respondenten overeenkwamen, is aangenomen dat dit kan worden bevestigd. Wanneer diverse personen in verschillende functies ongeveer hetzelfde aangeven, en wanneer dit ook door de theorie wordt bevestigd, is de kans volgens Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff & Geuzendam (2010) groot dat dit een goede weergave van de realiteit is (Schilder, Aardema, van Dam, Koldenhoff, & Geuzendam, 2010, p. 14). In situaties waarin geen overeenstemming bleek te zijn, heeft dit als basis gediend om door te kunnen vragen tijdens de interviews en wordt het gebruikt voor suggesties voor nader onderzoek.

Met het oog op de uitwerking van de interviews zijn deze, tenzij hier bezwaren tegen waren vanuit de respondenten, digitaal opgenomen. De vraag of het gesprek opgenomen mocht worden, is aan het begin van de interviews gesteld. Na afloop van de interviews zijn deze woordelijk uitgeschreven. De mogelijkheid om het interview terug te luisteren heeft tevens een duidelijkere context gegeven dan wanneer enkel op papier meegeschreven zou worden. Zoals eerder vermeld zullen de uitwerkingen worden opgenomen in een losstaande bijlage. Om de anonimiteit van de respondenten te garanderen is tijdens de uitwerkingen, en in de losstaande bijlage, gewerkt met een codesysteem. Deze codes bestaan uit een afkorting van de gemeente waar het interview is afgenomen en de datum. Om een voorbeeld te geven: wanneer het interview op 21 februari 2017 is afgenomen in Amsterdam, wordt de code **AMS\_21022017**. Dit zal ter vervanging dienen van de werkelijke namen van de respondenten. Wanneer citaten uit de gesprekken zijn gebruikt in dit onderzoek, is hier vooraf schriftelijke toestemming voor gevraagd aan de desbetreffende respondent. Dit is gedaan in het kader van de privacy van de respondent. Voor ieder gebruikt citaat is schriftelijk toestemming verleend door de persoon in kwestie.

### **Paragraaf 3.4            Betrouwbaarheid en validiteit**

De betrouwbaarheid en validiteit worden binnen de onderzoeksmethodologie als belangrijke voorwaarden gezien voor de deugdelijkheid van het onderzoek. Wanneer hierbij wordt gesproken over de betrouwbaarheid heeft men het over de herhaalbaarheid van, en over de consistentie tussen de verschillende gesprekken binnen het onderzoek. (Bryman, 2012, pp. 46, 168-170). Dit is van belang omdat het ruimte biedt voor andere onderzoekers om de bevindingen uit het onderzoek na te gaan en indien nodig te controleren (van Thiel, 2007, pp. 60 - 61). Omdat in dit onderzoek geen gebruik is gemaakt van variabelen is de interne betrouwbaarheid, de correlatie tussen de diverse variabelen (Cronbach's Alpha), niet van toepassing geweest. De validiteit gaat daarnaast over integriteit van de onderzoeksconclusies. Dit bestaat enerzijds uit de interne validiteit waarbij wordt gekeken of een onderzoek of meetinstrument daadwerkelijk meet, wat gemeten moet worden, en anderzijds bestaat het uit de externe validiteit wat betrekking heeft op de generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten (Bryman, 2012, pp. 170-171) (van Thiel, 2007, pp. 61-62).

Tijdens het afnemen van interviews is de onderzoeker zelf, naast de topiclist, het belangrijkste meetinstrument. De vragen worden namelijk door de onderzoeker zowel ontworpen, geformuleerd, gesteld en geïnterpreteerd (van Thiel, 2007, p. 120). Het blijkt dat hoe meer gestructureerd een interview is, hoe hoger de betrouwbaarheid en validiteit is. Dan is immers sprake van een volledig vaste volgorde en een vast stappenplan om de gesprekken te voeren. Het gebruik van een semigestructureerd interview heeft ook mogelijk een risico opgeleverd voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Dit risico heeft echter wel gezorgd voor de mogelijkheid om ruimte te geven aan dialoog, dit is van belang gebleken omdat de gesprekken niet altijd de volgorde van de topiclist volgden. Om het risico te verminderen is tevens gekozen voor een vrijwel identieke vragenlijst bij alle respondenten, met enkel accentverschillen. Een voorbeeld hiervan is het vragen naar de voortgangen met de aanbevelingen uit het enquêterapport *Financiële functie Amsterdam 2002-2014* bij de Amsterdamse respondenten.

Binnen dit onderzoek is de onderzoeker, naast een belangrijk instrument, ook een belangrijk risico voor de betrouwbaarheid en validiteit. Dit is het geval vanwege het eerdergenoemde feit dat de onderzoeker betrokken is bij de bedenker van de methode. Voor de volledigheid wordt dat hier nogmaals vermeld, zodat dit vooraf bekend is. Met het oog op de risico's in het onderzoek zijn overigens ook de respondenten een potentieel risico, ook wel een *bias* genoemd. Het risico hierbij zat in het feit dat de kans bestond dat respondenten, vanwege uiteenlopende belangen, niet naar waarheid of volledigheid antwoorden of dat zij sociaalwenselijke antwoorden gaven (van Thiel, 2007, p. 64). Om dit te ondervangen is de eerdergenoemde codering gebruikt om de anonimiteit van de respondent te garanderen. Indien de gemeente een te duidelijke link legt met de respondent kon overwogen worden om uit te wijken naar een andere gemeente. Dit is in dit onderzoek niet van toepassing geweest.

Een laatste risico voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek kan mogelijk worden gemaakt met het feit dat het aantal respondenten (N=16) wellicht niet voldoende is geweest in omvang en representativiteit om de conclusies uit dit rapport te kunnen generaliseren. Dit risico kan overigens enigszins worden beperkt gezien het feit dat de hoeveelheid personen met kennis en, of, ervaring op het gebied van de *methode Duisenberg* op het moment van dit schrijven nog beperkt was in aantal. Ten slotte is het volledig om te vermelden dat de herhaalbaarheid van het onderzoek niet volledig mogelijk is. Hoewel de onderzoeksopzet zich leent voor toekomstige onderzoeken naar de ervaringen met de invoering van de *methode Duisenberg* bij gemeenten, zal het niet mogelijk zijn om dit exacte onderzoek te halen. De reden hiervoor is dat na het voorjaar van 2017 naar verwachting nieuwe ervaringen zullen worden opgedaan met dit onderzoeksonderwerp, wat mogelijk invloed heeft op de resultaten van het onderzoek.

### **Paragraaf 3.5            Respondenten**

De respondenten uit dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid, of op basis van hun expertise bij gemeentelijke verantwoording, de *methode Duisenberg* of de introductie bij een gemeente. Hierbij is gebruik gemaakt van een selectieve steekproef. Indien de respondenten na afloop van de gesprekken suggesties hadden voor andere respondenten, is hier gebruik van gemaakt. Dit heet ook wel de sneeuwbaltechniek. Voor het openlaten van deze mogelijkheid is gekozen omdat de respondenten vermoedelijk een beter beeld hebben van eventuele betrokkenen en als hulp om in contact te komen met de voorgestelde personen. Om een duidelijk beeld te krijgen over de diverse aspecten van de invoering van de methode en de situatie in Amsterdam, is gekozen voor een verscheidenheid aan respondenten. Zo is onder andere gesproken met betrokkenen uit de Tweede Kamer, medewerkers van de raadsgriffie en raadsleden uit Amsterdam, raadsleden uit diverse andere gemeenten die de methode in het voorjaar van 2017 gebruiken of zich erop aan het oriënteren zijn en twee personen die betrokken zijn bij het gebruik van de methode in de provincies Overijssel en Noord-Brabant. De lijst met geïnterviewden is te vinden in bijlage 1.

Vanwege het uitstellen van de behandeling van de jaarrekening over 2016 in Amsterdam en de voor deze scriptie gestelde inleverdatum, is het helaas niet mogelijk gebleken om interviews af te nemen met de betrokken wethouders uit de hoofdstad.

### **Paragraaf 3.6            Data-analyse**

Voor het analyseren van de interviewverslagen zal gebruik gemaakt worden van een coderingssysteem. Hiermee wordt niet de eerder beschreven codering bedoeld waarmee de verslagen worden geanonimiseerd, maar dit gaat over het labelen van zinnen en tekstdelen aan de hand waarvan informatie kan worden gefilterd, gereduceerd en gecategoriseerd (van Thiel, 2007, p. 164) (Bryman, 2012). Hiermee wordt de data onderverdeeld in diverse categorieën, in dit geval categorieën die in relatie staan met de invoering van de *methode Duisenberg* bij gemeenten (van Thiel, 2007, p. 172). Door dezelfde codes te gebruiken is het mogelijk om de interviews met elkaar te vergelijken, ondanks dat de gesprekken niet volgens exact dezelfde structuur zijn verlopen. Voor de analyse zal gebruik gemaakt worden van het softwareprogramma MAXQDA.

De uitkomsten van deze analyse worden gebruikt om in het resultatenhoofdstuk de bevindingen te beschrijven. Hier zal worden beschreven welke informatie naar voren is gekomen vanuit de gesprekken. Dit zal worden ondersteund door enkele citaten van respondenten welke de essentie samenvatten van het desbetreffende stuk. Bij de citaten moet opgemerkt worden dat deze, indien nodig, zijn aangepast om het verschil tussen spreek- en schrijftaal te overbruggen. De respondenten kregen ook de mogelijkheid om hun eigen citaten, wanneer zij dit nodig achtte, aan te passen ter verduidelijking.

### **Paragraaf 3.7            Publicatie-uitkomsten van het onderzoek**

Uiteindelijk leidt dit onderzoek tot twee verschillende rapportagevarianten, waarbij het verschil tussen beide de aanwezigheid van de interviewverslagen is.

De voornaamste publicatie zal een eindrapport zijn voor de opdrachtgever en voor de beoordeling door examinatoren van de Hogeschool van Amsterdam. Gezien het feit dat deze scriptie dient te voldoen aan indelingsrichtlijnen van de onderwijsinstelling, is dit het uitgangspunt. Bij de variant die ter beoordeling aan de examinatoren wordt voorgelegd, zullen de uitgewerkte interviewverslagen in vertrouwelijkheid worden bijgevoegd. Dit zal in de andere variant, de openbare publicatie, niet het geval zijn.

## Hoofdstuk 4: Onderzoeksresultaten

Na de beschrijving en verantwoording van de methodologische keuzes, worden nu de relevante onderzoeksbevindingen beschreven. Hierbij staan de derde en vierde deelvraag centraal, waardoor gekeken wordt naar welke factoren een rol spelen bij de invoering van de methode, en op welke manier de uitvoering vormgegeven kan worden. Aan de hand van de interviews zal antwoord worden gegeven op deze twee vragen, waarbij de citaten een ondersteunende functie hebben.

Als eerste zal ingegaan worden op de algemene bevindingen uit de interviews. Dit heeft voornamelijk betrekking op de redenen waarom gemeenteraden hebben besloten om met de methode aan de slag te gaan en over het begrotings- en verantwoordingsproces in de praktijk. Daarna zullen in paragraaf 4.2 een vijftal factoren worden besproken die van invloed blijken te zijn op de invoering van de *methode Duisenberg*. Dit zijn de prioriteringen van raadsleden, de ervaren toegevoegde waarde ervan, het draagvlak voor de invoering, de beweegredenen en voorkeurscompetenties van de rapporteurs en analisten en de uitvoering en planning van de methode. Afsluitend zullen drie praktijkcasussen worden behandeld waarin de praktijk centraal staat. Voor de leesbaarheid worden de eerste twee paragrafen afgesloten met een samenvatting. De praktijkcasussen zullen zo beknopt mogelijk worden beschreven en daarom is een samenvatting hier niet nodig.

### Paragraaf 4.1 Algemene bevindingen onderzoeksresultaten

Voordat wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten met betrekking tot de derde deelvraag, zullen eerst enkele algemene bevindingen worden beschreven. Dit draagt bij aan het beeld waarom de methode eigenlijk wordt geïntroduceerd en er wordt tevens ingegaan op de belemmeringen die de respondenten in de praktijk ervaren met het oog op de kaderstellende en controlerende taak. Hierdoor krijgen deze bevindingen een plaats in dit rapport.

#### *Redenen introductie*

Uit de interviews is gebleken dat de introductie van de methode voornamelijk bedoeld is om meer grip te krijgen op het stellen van de kaders en de controle op de uitvoering. Dit sluit aan bij de oorspronkelijke reden van de Kamercommissie Onderwijs, Cultuur & Wetenschap om de controlerende taak meer gestructureerd vorm te geven. Hierbij wordt aangegeven dat politici het lastig zouden vinden om doelstellingen te koppelen aan activiteiten en financiële middelen. Daarnaast wordt het beleid door de methode in samenhang wordt bekeken en niet enkel vanuit een financieel oogpunt. Uit de gesprekken in Amsterdam is daarnaast gebleken dat de methode wordt ingevoerd om meer “scherpte” bij de raad te creëren en om raadsleden bewust te maken van de verantwoordelijkheid die zij hebben met betrekking tot hun controlerende functie. Momenteel is de ervaring van de respondenten dat deze functie onvoldoende aandacht krijgt om goed uitgevoerd te kunnen worden. Om te achterhalen waar dit in zit is gekeken naar het begrotings- en verantwoordingsproces zelf.

#### *Belemmeringen voor de controlerende functie*

Als tweede zullen in deze paragraaf diverse belemmeringen worden beschreven die door de respondenten worden ervaren als zaken die de controlerende functie bemoeilijken. Dit gaat achtereenvolgens over het feit dat raadsleden hun controlerende rol onvoldoende oppakken, de aanwezigheid van een spanningsveld tussen “vooruitkijken” en “terugkijken”, de kwaliteit van de informatie, gemeenteraadsverkiezingen en de huidige overlegstructuren binnen de politiek. Deze elementen worden hieronder beschreven. Deze informatie draagt bij aan het vormgeven van een beeld hoe het, op basis van dit onderzoek, op dit moment gesteld is met de manier waarop raadsleden hun kaderstellende en controlerende rol oppakken.

### *Raadsleden pakken hun controlerende rol onvoldoende op*

Hoewel de controlerende taak de minste aandacht krijgt van de meeste raadsleden, beseft de meeste respondenten dat het wel tot de taken van de raad behoort. Zij zien en merken dat raadsleden momenteel niet de aandacht, en tijd, hebben om hun controlerende taak goed uit te voeren. Dit komt met name door de kwaliteit van de begroting en jaarrekening. Het blijkt dat deze documenten te onoverzichtelijk zijn voor raadsleden om een beeld te kunnen krijgen over de uitvoering en realisatie van de verschillende raadsdoelstellingen. Met enige regelmaat zou verwezen worden naar andere beleidsdocumenten of brieven van de politieke bestuurders, waardoor het niet zelfstandig leesbaar is. Dit leidt tot een situatie waarin raadsleden geen tijd en energie in het begrijpen van deze producten willen steken. Daarnaast is gebleken dat het formuleren van concrete doelstellingen door de respondenten wordt ervaren als een moeilijk proces.

*“Het is gewoon onze taak als raadsleden om het college te controleren”*

*Joris van Osselaer (gemeenteraadslid Amsterdam)*

Hierbij wordt aangegeven dat doelen moeten verwoorden wat de raad in de komende tijd wilt bereiken, op welke manier en met welke middelen, terwijl ze tegelijkertijd robuust genoeg zijn om meerdere jaren achter elkaar gehanteerd te worden. Deze robuustheid geldt ook voor de gebruikte indicatoren. Vanuit de praktijk is bijvoorbeeld in Amsterdam gebleken dat de doelstellingen aan geen van beide elementen voldoen. Zo worden de doelen en

*“Aan de ene kant is het heel moeilijk om een doelstelling te formuleren. Je moet heel scherp hebben wat je wilt bereiken en waarom je dat wilt bereiken. Daarnaast heb je altijd te maken met dat een doelstelling en indicator robuust zou moeten zijn”*

*Liesbeth Reekers (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven)*

programma's per collegeperiode bepaald, waardoor het vrijwel niet mogelijk zou zijn om de uitvoering te kunnen controleren en de uitvoering van het beleid gedurende een langere periode dan de raadsperiode met elkaar te vergelijken. Ten slotte is aangegeven dat er een mogelijke tegenstrijdigheid bestaat bij het stellen van raadsdoelstellingen. Zowel uit gesprekken in het parlement en binnen de Amsterdamse politiek bleek dat in de praktijk aan de ene kant coalitiepartijen de formuleringen niet té concreet willen maken om politieke risico's te beperken en flexibiliteit te garanderen, terwijl aan de andere kant dit wel nodig is om te kunnen controleren of doelen daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Zonder duidelijke doelen, en de daarbij horende indicatoren, is het namelijk moeilijk om te controleren of doelen zijn behaald, en of het beleid doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd, aldus een van de respondenten.

### *Spanningsveld tussen vooruitkijken en terugkijken*

In de gesprekken is daarnaast naar voren gekomen dat in de praktijk een tweedeling te signaleren is tussen de voorjaarsnota en begroting enerzijds, en de jaarrekening anderzijds. Het is gebleken dat hier sprake is van een splitsing tussen het “vooruitkijken” bij de voorjaarsnota en begroting, en het “terugkijken” bij de jaarrekening. Over het algemeen is het beeld dat het terugkijken minder interessant wordt bevonden en daardoor ook minder aandacht krijgt van gemeenteraadsliden, en volksvertegenwoordigers over het algemeen. Daarnaast zorgt de tijdsdruk binnen de budgetcyclus ervoor dat de ambtenaren die bijvoorbeeld de jaarrekening opstellen, direct na het uitkomen daarvan of tijdens het lopende proces al bezig zijn met de voorjaarsnota, en daarna meteen overgaan tot de begroting. Hierdoor is de verwachting dat ambtenaren, en ook de politici zelf, in een dusdanige tijdsdruk raken dat de diverse documenten niet zorgvuldig kunnen worden bekeken én dat de discussies en uitkomsten van de verantwoording niet meegenomen kunnen worden in de volgende begrotingscyclus. Dit komt de kwaliteit van de begrotings- en verantwoordingsinformatie niet ten goede.

### *Kwaliteit van informatie*

Uit het onderzoek is gebleken dat politici ervaren dat de verstrekte informatie beperkt inzichtelijk is, en dat de grote hoeveelheid informatie zorgt voor een situatie waarin raadsleden ‘door de bomen het bos niet meer zien’. Als resultaat hiervan kiezen raadsleden enkel de onderwerpen die zij zelf belangrijk vinden óf de onderdelen welke tot de actualiteit van de dag behoren. Met andere woorden is het door de grote hoeveelheid informatie aantrekkelijker om aan de hand van eigen speerpunten invulling te geven aan de controlerende taken. Dit hangt samen met de prioriteiten van raadsleden. Door het proces beter te structureren en de cultuur, waarin het “halen van de media” centraal staat, te veranderen, zouden volgens sommigen slagen gemaakt kunnen worden met betrekking tot de positie van de verantwoording.

### *Gemeenteraadsverkiezingen*

Hoewel de verkiezingen van de gemeenteraad een vierjaarlijks democratisch ‘hoogtepunt’ is, kan het leiden tot nadelige gevolgen voor de controlerende rol van de raad. Wanneer zittende raadsleden afscheid nemen, verdwijnt kennis en ervaring uit de raad.

*“Nieuw betekent vaak ook dat je even geen geheugen hebt wat er is gebeurd. Juist dat is zo belangrijk. Dat je hetgeen wat er is gebeurd in een kader kan zetten”.*

*Marianne Poot (gemeenteraadslid Amsterdam)*

Hierdoor is een minder goed overzicht bij de nieuwgekozen gemeenteraad over de discussies die in het verleden hebben gespeeld en hoe het staat met de gestelde doelen. Hierdoor mist de raad de context waarbinnen het bestaande beleid tot stand is gekomen. De verwachtingen zijn hierbij dat dit zijn weerslag heeft op het begrotings- en verantwoordingsproces. Wat hierbij tevens meespeelt is het gegeven dat de volledige budgetcyclus ongeveer anderhalf tot twee jaar in beslag neemt. Hierdoor zal een raadslid alleen van de eerste twee begrotingsbehandelingen in een raadsperiode daadwerkelijk het volledige proces meemaken van de voorjaarsnota tot de jaarrekening. Mede als gevolg hiervan vallen gemeenteraadsliden terug op het stellen van “grote hoeveelheden” ‘technische vragen’. Dit zijn schriftelijke of mondelinge vragen die individuele raadsleden kunnen gebruiken om helderheid te krijgen wanneer zij informatie niet begrijpen of kunnen plaatsen. Dit gaat volgens de geïnterviewden vaak enkel tot het niveau van een schrijffout of een nadere uitleg van een beschreven situatie, waardoor de inhoudelijke discussie verdrongen zou worden wegens tijdsgebrek of omdat de antwoorden op de vragen schriftelijk worden gegeven na afloop van de discussie.

### *Samenvatting paragraaf 4.1*

Uit deze paragraaf is op te maken dat de *methode Duisenberg* voornamelijk wordt ingevoerd om op een gestructureerde manier invulling te kunnen geven aan de controlerende taak van de raad. Raadsleden hebben het idee dat zij onvoldoende grip hebben, en scherp zijn, op het proces van begroten en verantwoorden. De oorzaken die worden aangegeven hebben te maken met de beperkte aandacht van politici, dat de kwaliteit van de begrotingen en jaarrekeningen onvoldoende is en dat ze te onoverzichtelijk zijn én dat de informatie dusdanig complex en omvangrijk is, dat eenieder zich zou richten op de eigen speerpunten of die van zijn of haar politieke partij. Tot slot is aangegeven dat verkiezingen van de raad, en daarmee nieuwe raadsleden, zorgen voor een situatie waarin het moeilijk is om kennis en ervaring te borgen, waardoor teruggevallen wordt op globale vragen en niet op inhoudelijke discussies over de diverse onderwerpen.



## Paragraaf 4.2 Belangrijkste factoren bij de invoering

Nadat in het vorige hoofdstuk is beschreven wat de algemene bevindingen zijn op basis van het onderzoek, en dan met name over de redenen waarom de methode wordt geïntroduceerd en belemmerende elementen van de controlerende functie, zal deze paragraaf ingaan op de factoren waar rekening mee gehouden dient te worden bij het invoeren van de methode. Uit het onderzoek is gebleken dat dit de volgende factoren zijn: de prioriteiten van raadsleden, de ervaren toegevoegde waarde van de methode, de uitkomsten van de methode, het draagvlak onder de diverse betrokken partijen zoals de raad en het college, de competenties en drijfveren van de rapporteurs en analisten, en tot slot de uitvoering en planning van de methode. In deze volgorde zal dit hoofdstuk de factoren behandelen.

### **Factor 1: Prioriteiten van raadsleden in een vandaag-georiënteerde omgeving**

Zoals in de vorige paragraaf is gesteld is een tweedeling gesignaleerd tussen enerzijds de begroting en voorjaarsnota, en anderzijds de jaarrekening. Het is gebleken dat raadsleden wél interesse hebben in de behandeling van de begroting en voorjaarsnota, omdat hier daadwerkelijk sprake is van het stellen van doelen en het kunnen realiseren van concrete veranderingen. Bij de jaarrekening is het gevoel meer dat concrete veranderingen niet mogelijk zijn en dat enkel teruggekeken wordt. Een duidelijk moment waarop dit zichtbaar wordt is wanneer de jaarrekening en de voorjaarsnota in dezelfde vergadering worden behandeld. Dit zorgt ervoor dat het afleggen van verantwoording overschaduw wordt door de drang van politici om nieuw beleid vorm te geven. Dit is echter niet in alle gevallen zo.

Het is namelijk gebleken dat hierbij een uitzondering op de regel bestaat: wanneer de verantwoording kan leiden tot het aftreden van een wethouder wordt de controlerende functie wel interessant. In dit geval sluit het namelijk aan op de politieke actualiteiten en prioriteiten van politici. Met andere woorden is het dan pas relevant geworden omdat het onderdeel is van de actualiteit. Dit wordt ook wel beschreven als “incidentenbeleid”, wat inhoudt dat structureel beleid minder interessant is dan de ‘quick-wins’ met het oog op de publiciteitsmogelijkheden. Een voorbeeld uit een van de gesprekken hierover, was dat in Amsterdam is gebleken dat hoe meer journalisten aanwezig waren, hoe actiever de raadsleden werden tijdens de beraadslagingen. Deze “scoringsdrang” speelt mee als factor die bepalend is voor de bereidheid van raadsleden om tijd en energie vrij te maken voor hun controlerende rol. De manier waarop hiermee wordt omgegaan staat in relatie tot de hoeveelheid informatie die politici tot zich krijgen.

*“Als het vervolgens het college niet lukt vinden de raadsleden dat niet zo interessant. Behalve als het groot genoeg is dat iemand erover kan vallen.”*

*Joris van Osselaer  
(gemeenteraadslid  
Amsterdam)*

Hoewel eerder is vermeld dat raadsleden hun eigen punten filteren uit de grote hoeveelheid informatie die zij tot zich krijgen, kan het ook andere oorzaken hebben dat de prioriteiten van raadsleden elders liggen. Uit diverse gesprekken is gebleken dat de oorzaak zou kunnen liggen in de inhoudelijke competenties van raadsleden. Het is gebleken dat naar verwachting een groot deel van hen niet in staat is om een begroting, jaarrekening of een balans te lezen, te interpreteren en te duiden. Daarnaast is al gebleken dat het als moeilijk wordt ervaren om concrete doelstellingen te formuleren. Onder andere om deze reden hebben financieel woordvoerders deze rollen over kunnen nemen, omdat zij wél weten hoe stukken te duiden, lezen en te interpreteren zijn. Ter bevestiging van de theorie wordt hierover aangegeven dat het een risico is voor de controlerende functie als de interesse van de raad in verantwoording, afhankelijk is van de interesses van de financieel woordvoerders binnen de fracties.

*“Kamerleden of gemeenteraadsliden hebben ontzettend veel op hun bord (...) er komt zo vreselijk veel binnen. Om dan even de tijd te hebben, de reflectie te hebben en met een lange termijn bril ergens naar te kijken. (...), ze hebben er niet altijd de gelegenheid voor.”*

*Liesbeth Reekers (Bureau Onderzoek en Rijksuitgave)*

Een van de factoren waar dus rekening mee gehouden moet worden bij de invoering van de methode is, de prioritering van de raadsleden. Het is gebleken dat zij zaken interessant vinden die horen tot de politieke actualiteit en waarmee zij kunnen 'scoren', oftewel waar zij media-aandacht mee kunnen krijgen of daadwerkelijk iets mee kunnen realiseren. In combinatie met het feit dat een groot deel van de raadsleden momenteel niet de inhoudelijke competenties heeft om de begroting en jaarrekening te gebruiken, zorgt dit voor het onderdruk staan van de controlerende taak. Dit kan zich door vertalen naar een situatie waarin financieel woordvoerders, omdat zij de stukken wel begrijpen, met elkaar de richting van de beleidsdoelstellingen en de verantwoording bepalen.

Om de *methode Duisenberg*, en daarmee het verbeteren van de controlepositie, in te voeren is het van belang geacht dat raadsleden de daadwerkelijke toegevoegde waarde van de methode inzien. Dit zal de tweede relevante factor zijn die beschreven wordt in dit hoofdstuk.

### ***Factor 2: Inzien van de ervaren toegevoegde waarde***

Het kunnen benoemen en duidelijk maken wat de toegevoegde waarde is van de methode is een tweede factor die meespeelt bij het invoeren van de *methode Duisenberg*. In essentie is gebleken dat de toegevoegde waarde zit in de gestructureerde manier waarmee de controlerende taak vormgegeven kan worden, en dat de methode niet puur over financiën gaat maar over de samenhang van het beleid en de financiën. Doordat twee personen namens de raadscommissie de begroting of jaarrekening op een systematische manier controleren en hun bevindingen delen met de commissie, versterkt het naast de controlepositie ook de informatiepositie van de raad. Alle raadsleden beschikken hierdoor immers over dezelfde informatie, op basis waarvan zij een inhoudelijk debat met elkaar kunnen voeren. Daarnaast hangt de toegevoegde waarde samen met een potentiële tijdsbesparing, het mogelijk afnemen van het aantal technische vragen, concrete uitkomsten van de rapportage, de praktische toepasbaarheid en de mate waarin inhoudelijk woordvoerders betrokken worden bij de analyse van hun portefeuilles.

#### *Tijdsbesparing*

Naar verwachting zal het gebruik van de methode raadsleden, op termijn, raadsleden een tijdsbesparing opleveren omdat twee rapporteurs namens de volledige commissie een feitelijke informatiebasis creëren en deze delen met de overige commissieleden. Hiermee kunnen de rapporteurs meer 'de diepte' in gaan. De verwachting is zelfs dat uiteindelijk de niet-rapporteurs de begroting en jaarrekening niet meer helemaal hoeven te lezen, omdat de rapportages voldoende informatie bieden. Dit is als wens naar voren gekomen uit het onderzoek, maar er is geen mogelijkheid geweest om dit te bewijzen omdat de eerste gemeenten nu pas met de methode beginnen. Met het oog op de tijdsbesparing is het ook als waardevol benoemd wanneer raadsleden inzichtelijk hebben wanneer zij de analyse moeten uitvoeren, en wanneer de uitvoering door anderen wordt gedaan.

#### *Vermindering van het aantal technische vragen*

Naast een tijdsbesparing is de verwachting ook dat het gebruik van de methode leidt tot minder 'technische vragen'. Dit is zowel voor de politiek als voor de ambtelijke organisatie een interessante verwachting, de beantwoording van deze vragen kost ambtenaren namelijk tijd, die dus mogelijk bespaard kan worden met de methode. Deze verwachting is gebaseerd op de constatering dat de huidige technische vragen hoofdzakelijk gaan over foutieve cijfers, taalfouten en onduidelijke toelichtingen of verklaringen. De methode kan hier vooraf aandacht aan besteden. Hierbij is het essentieel dat binnen de budgetcyclus ruimte is om pas na de analyse een technische vragenronde voor de niet-rapporteurs in te stellen.

*"Ik denk dat het juist heel belangrijk is om te laten zien dat die rapporteurs in staat zijn om het overgrote gedeelte van de technische vragen in één keer eruit te halen en te bundelen..."*

*Marianne Poot (gemeenteraadslid Amsterdam)*

Op deze manier kunnen raadsleden met de uitkomsten van de analyse in de hand, de relevante beleidsstukken lezen. Hoe dit exact vorm kan krijgen komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

Op basis van deze paragraaf is te constateren dat het nuttig is wanneer raadsleden inzien wat de toegevoegde waarde van de methode is. Wanneer zij het idee hebben dat het gebruik ervan de controlerende rol van de raad versterkt, structuur aanbrengt én een tijdsbesparing oplevert, is de verwachting dat als gevolg hiervan de aandacht voor het gebruik van de *methode Duisenberg* toeneemt.

#### *Uitkomsten van de rapportage*

Naast de tijdsbesparing spelen ook de uitkomsten van de rapportages een rol bij het inzien van de toegevoegde waarde van de methode. Het onderzoek heeft uitgewezen dat hiervoor uitkomsten, dus bevindingen, conclusies en aanbevelingen, nodig zijn die ‘houtsnijden’, oftewel dat de controle- en informatiepositie daadwerkelijk wordt verbeterd door het gebruik van de methode. Alleen technische conclusies opnemen over het ontbreken van streefwaarden of nulmetingen snijden echter geen hout. Door dit bijvoorbeeld te verbinden aan de feitelijke constatering dat het ontbreken deze waarden ervoor zorgt de raad geen zicht heeft op de uitvoering van beleid en wat het effect is geweest van een maatregel, worden de uitkomsten van de rapportage interessanter voor raadsleden. Om vervolgens veranderingen te kunnen doorvoeren zodat de raad de kaders en streefwaarden wel helder formuleert en controleert op de uitvoering van het beleid, moeten de conclusies en aanbevelingen zo concreet mogelijk zijn. Alleen op deze manier kan daadwerkelijk iets veranderd worden in het begrotings- en verantwoordingsproces. De verwachting is dat de concrete uitkomsten van de rapportage leiden tot een situatie waarin leden van de raadscommissies daadwerkelijk het idee hebben dat het gebruik van de methode leidt tot een betere invulling van de kaderstellende- en controlerende taak.

*“Ik denk dat de belangrijkste succesfactor is dat de eerste ervaringen super zijn. (...). Dat iedereen wordt weggeblazen.”*  
*Pieter Duisenberg (Tweede Kamerlid)*

Over de uitkomsten is opgemerkt dat de methode een verschil hanteert tussen technische conclusies en bevindingen (hierna: technische conclusies), die geformuleerd worden door de rapporteurs, en politieke conclusies, die door raadsleden worden getrokken.

#### *Technische- en politieke conclusies*

De concrete uitkomsten van de methode zijn dus technische conclusies/bevindingen die worden geformuleerd door de rapporteurs. Hierbij is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de technische conclusies en anderzijds de politieke conclusies. De technische conclusies hebben betrekking op ‘pure feiten’ zoals bijvoorbeeld het signaleren van een verschil tussen streef- en realisatiewaarden. Het doel hiervan is om afwijkingen te signaleren en, indien mogelijk, te verklaren. Het is ook een technische conclusie wanneer de rapporteurs (en analisten) signaleren dat indicatoren ontbreken bij doelstellingen, dat er geen doelen zijn, dat meer geld is uitgegeven dan vooraf was begroot, of dat helemaal niet te volgen is waar het geld aan is uitgegeven. Waardoor uiteindelijk niets gezegd kan worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Het is hierbij volgens de respondenten essentieel dat de rapporteurs en analisten geen inhoudelijke discussies voeren over de beleidsmatige keuzes. Wanneer de rapporteurs bijvoorbeeld een andere mening hebben dan het voorgestelde of uitgevoerde beleid, houden zij die mening tijdens de analyse voor zich. Het beleid moet in feite als ‘gegeven worden aangenomen’. Met andere woorden, de analyse moet neutraal en objectief plaatsvinden.

*“Technische conclusies gaan echt over de kwaliteit van de informatie.”*  
*Liesbeth Reekers (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven)*

Het zou daarnaast belangrijk zijn dat de technische conclusies ook inhoudelijke conclusies bevatten over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het beleid en de uitgaven, zoals bijvoorbeeld of lange termijn doelstellingen gehaald kunnen worden op basis van de gegevens van de afgelopen jaren. Volgens Pieter Duisenberg zou dit verhouding bij voorkeur de helft van de aanbevelingen moeten bevatten. Na afloop van de analyse is het aan de individuele politici om een politieke afweging te maken en om eventueel gevolgen te verbinden aan de verantwoording van de bestuurder.

#### *Apolitieke uitvoering van de methode*

Het apolitieke karakter wordt gezien als een van de kernpunten en krachten van de methode. Wanneer de technische conclusies waardeoordelen bevatten over het beleid zelf, in plaats van de technische bevindingen, wordt de rol “rapporteur namens de raad” in twijfel getrokken en gaat men eerder uit van de rol “rapporteur namens de eigen partij”. Wanneer dit gebeurt kunnen de raadsleden die geen rapporteur zijn, niet langer vertrouwen op de objectiviteit van de rapportages. In één van de gesprekken is dit verwoord als het verschil tussen presenteren en interpreteren. Tijdens de neutrale analyse worden feiten gepresenteerd, en tijdens de politieke behandeling wordt het geïnterpreteerd. Momenteel wordt de objectiviteit binnen de methode gewaarborgd door gebruik te maken van een rapporteur vanuit een coalitiepartij en vanuit een oppositiepartij. Het idee is dat hiermee de verhoudingen in balans gehouden worden. De rapporteurs moeten zorgen dat voor iedere politieke partij relevante informatie in de analyse is opgenomen, en niet toevallig alleen de interessegebieden van de rapporteurs. Dreigt dit in het geding te komen, dan moeten volgens enkele respondenten de analisten het proces bewaken en de rapporteurs bijsturen waar mogelijk.

*“Op het moment dat de neutraliteit niet meer in acht wordt genomen, is de kiem voor ellende gelegd.”*

*Marijke Pe (raadsgriffier Amsterdam)*

Door deze objectieve informatie neemt de informatiepositie van de raad als geheel toe. Een andere waarborg is het vooraf delen van de bevindingen en afstemmen van de conclusies met de commissie. Op deze manier spreken de rapporteurs namens de commissie, en enkel niet namens henzelf. Dit schept tevens de mogelijkheid om, indien nodig, de rapporteurs bij te sturen als het politiek dreigt te worden.

#### *Praktische toepasbaarheid van de methode*

Een andere voorwaarde om de ervaren toegevoegde waarde duidelijk te maken, is dat de gehanteerde vragenlijst aansluit op de specifieke situatie van de desbetreffende gemeente. Hierbij dienen de zes hoofdvragen behouden te blijven, omdat dit de essentie van de *methode Duisenberg* is. Bij het aanpassen van de methode naar een gemeentelijke variant gaat het voornamelijk om accentverschillen zoals het beschrijven van het weerstandsvermogen. Dit is bijvoorbeeld voor de Rijksoverheid niet relevant, maar voor gemeenten wel. Vervolgens verschilt het ook per gemeente waar accent op gelegd wordt, Amsterdam kan andere focusonderwerpen hebben dan Eindhoven. Tijdens de gesprekken is aangegeven dat deze gemeentelijke variant pragmatisch moet zijn, zodat wanneer de gemeente geen analisten in dienst kan nemen, raadsleden de methode zelf zouden kunnen uitvoeren. Ook dit zou bijdragen aan de toegevoegde waarde die raadsleden ervaren met het oog op de methode.

### *Niveau van uitvoering; gebruik van inhoudelijke expertises*

Om de raadsleden de toegevoegde waarde van de methode te laten inzien, kan ervoor worden gekozen om de methode uit te voeren met een duo van rapporteurs per raadscommissie. De rapportage vindt dan plaats op het niveau van volledige programma's of thematische clusters, wanneer de commissie over meerdere begrotingsprogramma's vergadert. Het behandelen van deelonderwerpen kan namelijk leiden tot het bedrijven van politiek bij de onderwerpkeuze, vandaar dat is gebleken dat het programma- of clusterniveau de meeste zekerheid biedt met het oog op de neutraliteit. De behandeling per commissie heeft ook als voordeel dat de analyse zich richt op beleidsterreinen waar een raadslid zelf woordvoerder op is. De verwachting is dat dit de betrokkenheid vergroot en dat zo ook de expertise van raadsleden op hun eigen beleidsterreinen kan worden gebruikt. Dit is een voordeel voor de inhoudelijke discussie. Het voorkomt met name dat op een gegeven moment een zorgwoordvoerder een analyse zou moeten doen over programma's die te maken hebben met stedenbouw, waardoor de rapporteur zich eerst moet inlezen in het onderwerp.

*"Ik zou zeggen per raadscommissie. Ten eerste is het anders denk ik niet te doen en ten tweede denk ik ook dat het goed is als de rapporteurs een inhoudelijke expertise hebben".*

*Femke Roosma (gemeenteraadslid Amsterdam)*

Tot slot is aangegeven dat op deze manier tevens meer dan twee raadsleden per behandeling kunnen worden betrokken. Wanneer een gemeenteraad bijvoorbeeld vier raadscommissies heeft die met de methode gaan werken, zullen in deze redenatie acht rapporteurs per ronde en zestien rapporteurs per jaar worden betrokken. Binnen twee tot drie jaar kan op deze manier ieder lid van de raad een bijdrage hebben geleverd aan de controlepositie van de raad.

Samenvattend is gebleken dat, om de methode te laten slagen, het essentieel is om raadsleden de toegevoegde waarde van de methode te laten inzien. Dit kan onder andere door duidelijk te maken welke tijdsbesparing het gebruik van de methode oplevert en door de conclusies en aanbevelingen zo concreet mogelijk te maken. Op deze manier kunnen de uitkomsten van de rapporteurs daadwerkelijk bijdragen aan het verbeteren van de controlerende rol van de raad. Voor de objectiviteit van de methode, en de conclusies en aanbevelingen, is het van belang dat de politieke neutraliteit geen onderwerp van discussie wordt, mede door het gebruik van rapporteurs uit zowel coalitie- en oppositiepartijen. Tot slot is het voor de ervaren toegevoegde waarde gebleken dat de methode aangepast moet worden aan de hand van specifieke kenmerken van de gemeente, en dat een behandeling per inhoudelijke raadscommissie als ideaal wordt gezien. Hierdoor kunnen inhoudelijk woordvoerders zelf hun eigen onderwerpen analyseren en hebben de uitkomsten direct nut voor de onderwerpen waar raadsleden zelf woordvoerder op zijn. Dit alles levert tevens een bijdrage aan de derde factor die invloed heeft op het invoeren van de methode: het creëren van draagvlak.

### **Factor 3: Creëren van draagvlak binnen de raad en daarbuiten**

Het creëren van draagvlak richt zich zowel op de gemeenteraad zelf als op externe partijen zoals het college en de griffie. Intern heeft dit te maken met de steun van zowel politieke partijen, individuele raadsleden en diverse groepen binnen de raad zoals het fractievoorzittersoverleg. Door het betrekken van de partijen en individuele raadsleden wordt gezorgd dat ook de niet-financieel woordvoerders zich betrokken voelen bij de invoering en uitvoering van de *methode Duisenberg*. Dit draagvlak kan ontstaan wanneer de eerste twee factoren, prioriteit voor de controlerende rol en de toegevoegde waarde ervaren, zijn vervuld. Deze steun is met name van belang wanneer rapporteurs aangesteld moeten worden. Verder moeten overlegorganen zoals de auditcommissie en het fractievoorzittersoverleg hun steun uitspreken voor het gebruik van de methode, en deze steun moet behouden blijven. De raad luistert nauw naar de adviezen van deze organen, en zij hebben beide hun rol in de budgetcyclus.

*"Draagvlak binnen de raad, als je dat niet hebt dan heeft het niet zoveel zin."*

*Irene van Hooff (gemeenteraadslid Almere)*

Zoals in de theorie is beschreven, is de auditcommissie verantwoordelijk voor het contact met de accountant en het voorbereiden van de politieke behandeling van het accountantsrapport. Daarnaast is het fractievoorzittersoverleg of het presidium verantwoordelijk voor het vergaderschema van de raad. Hiermee kunnen zij de inrichting van het proces voor de methode bepalen met het oog op de uitvoering. Op dit onderwerp zal later worden teruggekomen onder de planning. Al met al wordt gesteld dat wanneer het draagvlak niet aanwezig is binnen deze partijen, de methode 'niet zoveel zin' heeft.

Het externe draagvlak betreft dus de steun van de griffie, het college en de ambtelijke organisatie. Binnen de budgetcyclus is de griffie onder andere verantwoordelijk voor de ondersteuning bij het opstellen van het vergaderschema, en heeft daarmee samen met het fractievoorzittersoverleg een belangrijke rol op dit onderdeel binnen de budgetcyclus. Vanuit het college is de steun van belang om de verhoudingen tussen het college en de raad niet 'op het spel te zetten'. De ambtelijke organisatie moet bereid zijn informatie te verschaffen aan de rapporteurs vanuit de diverse raadscommissies.

### *Een risico voor de bestuurlijke verhoudingen*

Met betrekking tot de relatie met het college, is een risico gesignaleerd voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Wanneer een situatie zich voordoet waarbij een wethouder de aanbevelingen van de rapporteurs niet omarmt en ze niet door middel van toezeggingen wilt overnemen, zijn moties vanuit de raad nodig om de wethouder tot actie te dwingen. Dit kan verstrend werken en de vraag is of men bereid is om het risico te lopen om met de methode de relaties op het spel te zetten. Dit kan zich namelijk vertalen in spanningen tussen wethouders en coalitiepartijen, en tussen partijen onderling. In de situatie dat bijvoorbeeld een rapporteur van coalitiepartij A, een wethouder van coalitiepartij B in moeilijkheden brengt, kan het zijn dat de fractievoorzitter van partij B om uitleg gaat vragen bij partij A. Hierdoor kunnen de verhoudingen binnen het volledige gemeentebestuur op scherp komen te staan.

### *"Politiek moet wel politiek blijven"*

Behalve de politiek-bestuurlijke risico's is het voor het verkrijgen en behouden van draagvlak tevens essentieel dat "politiek, politiek blijft". Hiermee wordt bedoeld dat gewaakt moet worden voor een gedachtengang waarbij men het volledige gemeentelijke beleid probeert te vatten in doelen en streefwaarden. De lijn die hierin gegeven is, is dat de methode zonder problemen gebruikt zou kunnen worden bij staand beleid. Voor nieuw beleid wordt het als noodzakelijk geacht om niet direct in streefwaarden te spreken, zodat het politiek-ideologische debat gevoerd kan worden over de uitgangspunten van het voorgestelde beleid. Het risico bestaat anders dat de discussies enkel nog gaan over getallen, streefwaarden en concrete doelen, en niet meer over ideeën en visies over de gemeente. Zodra het beleid daadwerkelijk wordt ingevoerd, zou wel gekeken moeten worden naar de concrete vragen wat de raad precies met het beleid wilt bereiken en wat daarvoor gedaan moet worden.

*"Soms heb je gewoon politieke lef, politieke ideeën en een visie nodig. Dan kan je niet altijd helemaal doorrekenen."*

*Marianne Poot (gemeenteraadslid Amsterdam)*

Daarnaast is ook aangegeven dat het een illusie zou zijn dat al het beleid in concrete doelen en indicatoren te vatten is. Soms zou dit niet mogelijk zijn, zoals bij de aanpak van radicalisering. Dit wordt in andere gesprekken tegengesproken omdat het te allen tijde mogelijk zou zijn om doelen te formuleren, al was het maar om de huidige situatie te behouden. Gezien deze discussie is het uiteindelijk aan de raad om expliciet een keuze te maken of zij ergens wel of geen doelen en indicatoren aan wilt koppelen. Dit zou uiteindelijk leiden tot het vergroten en behouden van het draagvlak voor de methode. Hiermee wordt duidelijk dat het gebruik ervan een instrument is, en geen doel op zich.

### *Een stappenplan voor het ontwikkelen van een denkwijze*

Dat de methode geen doel op zich is, is een opvatting die breed wordt gedragen. Het is een instrument. De vraag hierbij is echter, op welke manier moet de methode in dit licht worden gezien? Daarom is tijdens de interviews gevraagd naar het idee van de respondenten over de vraag of de methode als een stappenplan of als een denkwijze moet worden gezien. In een meerderheid van de gesprekken is benadrukt dat de methode een manier van denken is die moet bijdragen aan het bewustzijn van politici over hun controlerende taak. Sommigen spreken zelfs van een structurele denkwijze die gehanteerd kan worden bij elk raadsbesluit. Aan de andere kant is ook gebleken dat, wanneer het nodig is om de controlerende taak op de politieke agenda te krijgen en te houden, het verstandig is om de methode als een stappenplan te zien waarbij de raad twee keer per jaar stilstaat bij haar controlefunctie.

*“Gestructureerde manier van denken. Absoluut. It’s a way of thinking. Je kunt het overal op toepassen.”*

*Liesbeth Reekers (Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven)*

Dit is onder andere nodig vanwege de diverse politieke prikkels waar een gemeenteraad mee te maken heeft, zoals de eerder benoemde incidentenpolitiek en de neiging van politici om zich op de eigen punten te richten. Alles bij elkaar genomen kan de methode worden gezien als een stappenplan om twee keer per jaar de methode uit te voeren. Hierbij moet vermeld worden dat het uiteindelijke doel het creëren van een denkwijze moet zijn om het bewustzijn van raadsleden over de controlerende functie te vergroten. Voor de invoering van de methode is gebleken dat zowel de raadsfracties, individuele raadsleden en diverse organen uit de gemeenteraad zoals het fractievoorzittersoverleg, het presidium en de auditcommissie, de invoering moeten steunen. De verwachting is dat de betrokkenheid van de raad vanzelf volgt, waardoor elk raadslid wordt betrokken bij de controlefunctie.

Het is ook gebleken dat de griffie, het college en de ambtelijke organisatie de invoering moeten steunen. De griffie moet dit proces steunen omdat zij onder andere de raad ondersteunen in het organiseren en plannen van vergaderingen, en de ambtelijke organisatie moet bereid zijn om de rapporteurs te voorzien van antwoorden op hun vragen. Ten slotte is het draagvlak van het college een succesfactor, of een risico. Wanneer het college de invoering niet steunt of wanneer de rapporteurs een wethouder in moeilijkheden brengen, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de raad. Twee andere elementen met betrekking tot het draagvlak zijn de constatering dat niet al het beleid in doelstellingen en streefwaarden te vatten is. Hierover dient de raad zelf een discussie te voeren aan de hand waarvan besloten kan worden om concrete doelen op te stellen of om dit vrij te laten. Daarnaast is gebleken dat men de methode ziet als een instrument, waardoor aan de hand van het tweejaarlijks gebruik ervan een denkwijze wordt ontwikkeld bij raadsleden om ze bewust te maken van de controlerende rol.

### ***Factor 4: De beweegredenen en competenties van rapporteurs (en analisten)***

Eerder is besproken dat een element van de ervaren toegevoegde waarde is, dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rapporteurs interessant zijn voor de raad of voor de commissie. Hierin zit een belangrijke rol voor de rapporteurs en de analisten. Wanneer analisten worden aangetrokken is de voornaamste taak van een rapporteur het geven van de duidingen aan de bevindingen van de analisten, het schrijven van de conclusies en aanbevelingen en het presenteren hiervan. De volledige rapportage rust op de schouders van de rapporteurs en eventuele analisten, daarom is tijdens het onderzoek aandacht besteed aan de vraag wat een “goede” rapporteur en een “goede” analist eigenlijk is, en aan welke eisen zij zouden moeten voldoen. In dit onderdeel wordt uitgegaan van een situatie waarbij analisten zijn aangenomen, is dit niet het geval dan zijn de bevindingen eveneens van toepassing op de rapporteurs die de analyse zelfstandig uitvoeren.

### *Intrinsiek gemotiveerd*

De belangrijkste eis waar zowel de rapporteur als analist aan moeten voldoen, is het hebben van een intrinsieke motivatie en daarmee samenhangend

*“Wat is een goede rapporteur? Ik denk iemand die echt enthousiast is”*

*Joris van Osselaer (gemeenteraadslid Amsterdam)*

enthousiasme. Het beeld hierbij is namelijk dat de rapportage alleen een succes kan worden als de rapporteurs bereid zijn om daar tijd en energie in te steken. Dit kan enkel wanneer raadsleden vanuit zichzelf vinden dat de raad de controlerende taak beter kan oppakken. Vanwege de verwachting dat raadsleden op termijn de toegevoegde waarde van de methode helderder krijgen, zal naar waarschijnlijkheid het aantal raadsleden die bereid zijn om bij te dragen aan het proces toenemen. Met betrekking tot de analisten wordt de intrinsieke motivatie gezien als de ervaren verantwoordelijkheid voor het laten slagen van de methode, en in het verlengde daarvan de bereidheid om bijvoorbeeld in de drukke periodes van de uitvoering buiten de reguliere werktijd, werk te verzetten voor de analyse.

### *Competenties van rapporteurs en analisten*

Naast de intrinsieke motivatie zijn een tweetal vaardigheden benoemd waar de analisten bij voorkeur over zouden moeten beschikken. Dit heeft betrekking op het hebben van ervaring in het doen van onderzoek en het hebben van kennis over de gemeentelijke financiën.

Deze vaardigheden hebben te maken met het feit dat het onderzoek, en de objecten van onderzoek: de begroting of jaarrekening, dit vereisen. Zo moet een analist in staat zijn om verschillende onderdelen uit deze documenten te kunnen lezen, duiden en om de diverse delen aan elkaar te koppelen. De programma's, paragrafen en de financiële begroting vertonen immers, zoals in het theoretisch kader is beschreven, overlap met elkaar. De mate waarin deze vaardigheden van toepassing zijn op de rapporteurs is afhankelijk van de vraag of gebruik wordt gemaakt van de analisten. In de beginfase is gebleken dat het wel raadzaam is om rapporteurs aan te wijzen die enigszins weten hoe begrotingen en jaarrekeningen zijn opgebouwd, dit om de basis van de methode direct goed neer te kunnen zetten.

Tot slot dienen de rapporteurs én analisten naast de “harde” vaardigheden, de kennis over financiën en de onderzoeksvaardigheden, ook te moeten beschikken over “zachte” of sociale vaardigheden. Dit gaat over het hebben van politiek-bestuurlijk gevoel, dat de rapporteurs en analisten in staat moeten zijn om de rapportage en de uitkomsten, de ‘boodschap’ over te brengen aan anderen. Vanwege het functioneren binnen de politieke omgeving van de gemeenteraad is het kunnen aftasten, interpreteren en begrijpen van diverse verhoudingen binnen de raad en daarbuiten belangrijk. Dit om een inschatting te maken hoe de conclusies en aanbevelingen zullen landen en in hoeverre deze naar verwachting geaccepteerd zullen worden. Dit draagt bij aan het overbrengen van de boodschap aan anderen. Daarnaast kunnen de “zachte” vaardigheden de analisten helpen om te achterhalen wat de rapporteurs daadwerkelijk intrinsiek drijft, en op welke manier dit gebruikt kan worden om hen te bewegen tijd en energie in het uitvoeren van de methode te steken.

*“Je hebt ook goede soft-skills nodig. Jij bent wel degene die moet bewaken dat de boodschap ook overkomt. Dat het verhaal ook overkomt.”*

*Liesbeth Reekers (Bureau Onderzoek Rijksuitgave)*

Samenvattend kan gesteld worden dat voor het slagen van de methode een ‘goede’ rapporteur en een ‘goede’ analist, intrinsiek gemotiveerd moet zijn om “in de stukken te duiken”. Dit is van belang omdat zij hierdoor enerzijds tijd en energie vrijmaken voor de uitvoering van hun rapporteurschap, en anderzijds om bereid te zijn buiten de reguliere werktijden aan de rapportages te werken. Om de rapporteurs te ondersteunen kunnen analisten worden aangetrokken voor het voorbereidende en uitvoerende werk van de methode, zoals het bij elkaar zoeken van de cijfers. Om een ‘goede’ analist aan te nemen is aangegeven dat deze zowel moet bezitten over “harde” en “zachte” vaardigheden.



Hieronder wordt aan de ene kant bedoeld dat de analist kennis moet hebben van de gemeentelijke financiën en ervaring moet hebben in het doen van onderzoek, en aan de andere kant houdt het in dat de analist politiek-bestuurlijk gevoel moet hebben en daadwerkelijk in staat is om een boodschap over te brengen. Deze boodschap overbrengen staat in relatie met het politiek-bestuurlijke gevoel, omdat hiermee kan worden afgetast of de bevindingen, conclusies en aanbevelingen daadwerkelijk geaccepteerd zullen worden door de raadsleden, of dat het verontwaardiging opwekt.

### ***Factor 5: Uitvoering van de methode en de planning van de budgetcyclus***

Als vijfde en laatste factor is de manier waarop de methode wordt uitgevoerd naar voren gekomen als een factor die van belang is bij de invoering. Dit onderdeel beschrijft dan ook dit proces. Deze beschrijving past ook bij de tweede onderzoeksvraag wat de *methode Duisenberg* is. Echter, gezien het ontbreken van beschrijvende literatuur over de manier waarop de methode wordt uitgevoerd, is dit niet mogelijk geweest. Het doel van de beschrijving van deze factor is dan ook mede om hier een eerste aanzet in te geven.

#### *Vorbereiding*

Een belangrijk onderdeel bij het gebruik van de methode is het opstellen van een presentatieformat, waarmee de lay-out van de methode vorm krijgt en daadwerkelijk wordt gestructureerd. Het is gebleken dat de verwachting is dat dit proces het meest tijdsintensief is. Hierbij wordt aangegeven dat dit met name in de beginfase zit. Naarmate de methode vaker gebruikt wordt is het format ontwikkeld en ingevuld, en bestaat de uitvoering voor een groot deel uit het bijwerken van de bestaande presentaties. Dit proces kost dus in de beginfase aanzienlijk tijd, maar dit betaalt zich terug wanneer de analyses meerdere malen zijn uitgevoerd. Hierdoor is de voorbereiding een essentieel onderdeel van de uitvoering, en zeker het opstellen van een format die voor een specifieke gemeente van belang is.

De voorbereiding is uiteraard een deel van de uitvoering. Hieronder zal, op basis van het onderzoek, een procesbeschrijving worden beschreven. Hierbij is met name uitgegaan van de ervaringen die zijn opgedaan in de Tweede Kamer, dit vanwege het feit dat de methode reeds is ingevoerd, en gemeenten tijdens dit onderzoek nog bezig waren met de eerste uitvoeringen. In bijlage 3 wordt dit proces schematisch weergegeven. Na het uitkomen van de begroting of jaarrekening bestaat de uitvoering uit een drietal fasen: het opstellen van de rapportage, een besloten commissievergadering en een openbare bijeenkomst met de wethouder. Deze drie fasen worden hieronder achtereenvolgens beschreven.

#### *Uitvoering van de methode – fase 1: het opstellen van de rapportage*

In de eerste fase van de uitvoering stellen de rapporteurs, al dan niet met ondersteuning van analisten, de rapportage op voor de commissie. Dit proces is verdeeld in een viertal sub fasen die worden afgesloten met een bijeenkomst van maximaal twee uur tussen de analisten en rapporteurs. Tijdens de eerste bespreking wordt door de analisten een voorstel gedaan voor de uiteindelijke presentatie, en daarmee voor het eindproduct. Aan de hand van een leeg PowerPoint-format wordt afgesproken welke onderwerpen specifieke aandacht krijgen en welke vragen beantwoord gaan worden, waarna de analisten de dia's vullen.

*“Ik denk dat je ervoor moet gaan dat de rapporteurs, de politici, vier keer twee uur kwijt zijn. Maximaal.”*

*Pieter Duisenberg  
(Tweede Kamerlid)*

Tijdens de tweede sub fase wordt gekeken naar de technische bevindingen en constatering van de analisten. Deze worden vervolgens besproken waarna de rapporteurs, onafhankelijk van elkaar, tussen de tweede en derde sessie hun duiding geven aan de bevindingen. Dit gaat over de vraag of het beleid volgens plan verloopt, aandacht verdient of niet volgens plan is. Nadat de rapporteurs dit gedaan hebben koppelen zij dit terug aan de analisten, die de uitkomsten verwerken in de rapportage.

Dit wordt gedaan voor de derde bijeenkomst, waarin door de rapporteurs wordt gediscussieerd over de duidingen waar zij het nog niet over eens zijn. Tijdens de vierde bijeenkomst schrijven de rapporteurs de conclusies en aanbevelingen, en bepalen zij welke PowerPoint-sheets worden gepresenteerd aan de commissie en aan de wethouder. Op basis van twee interviews uit het parlement is voorgesteld dat de richtlijn qua lengte van deze presentatie, neerkomt op ongeveer 20/25 slides, de overige zouden in de bijlage of appendix moeten worden opgenomen. Hierdoor hebben alle raadsleden alsnog toegang tot de volledige rapportage, en kan de presentatie een selectie zijn van de meest opvallende bevindingen.

#### *Uitvoering van de methode – fase 2 en 3: de besloten en openbare vergadering*

In de tweede fase van de uitvoering wordt vormgegeven aan een discussie met de raadscommissie. Het doel van deze sessie is om de uitkomsten van de rapportage met de overige raadsleden te bespreken, en om deze indien nodig bij te stellen. Voor de vrijheid van de discussie is aangegeven dat het cruciaal is dat dit een besloten bijeenkomst is. Dit zou ervoor moeten zorgen dat eenieder vrijuit kan spreken. Het doel van deze bijeenkomst is om een gedragen standpunt te formuleren namens de voltallige commissie. De verwachting is dat dit zorgt voor een krachtiger beeld dan wanneer het enkel de conclusies zijn van twee rapporteurs. Na afloop van deze vergadering wordt de presentatie bijgewerkt op basis van de wensen van de commissie.

*“Ik denk dat daar de ambtenaren van de bewindspersoon bij kunnen zijn, zodat je kan afstemmen of je bevindingen goed zijn. Of je, je vragen goed stelt zodat je ze daadwerkelijk als toezegging krijgt.”*

*Pieter Duisenberg (Tweede Kamerlid)*

Met het oog op de samenwerking tussen de raad en het college kan het waardevol zijn om ambtenaren vanuit het college aanwezig te laten zijn bij deze besloten bijeenkomst. Zij kunnen dan nadere verduidelijking geven bij conclusies die feitelijk onjuist zijn en hierdoor kan afstemming plaatsvinden in de manier waarop de bevindingen worden geformuleerd. De verwachting is dat soms accentverschillen in de formuleringen voldoende zijn om, in plaats van het indienen van een motie, een toezegging te krijgen van een wethouder. Wanneer de ambtenaren van het college niet betrokken worden ontstaat ook het risico dat in de derde fase, de openbare vergadering met de wethouder, vragen van de rapporteurs niet ter plekke beantwoord kunnen worden omdat de vragen te technisch van aard zijn. In dit geval moet de wethouder ‘schriftelijk antwoorden’, wat de mogelijkheid tot een inhoudelijk debat beperkt. Dit zorgt ervoor dat raadsleden tijdens de vergadering geen vragen meer over dit onderwerp kunnen stellen of het debat aan kunnen gaan.

#### *Positie van de uitvoering in de planning van de budgetcyclus*

Het is niet ondenkbaar dat de bovenstaande procesbeschrijving botst met de manier waarop de budgetcyclus momenteel in elkaar zit. Vanuit het onderzoek is gebleken dat in het meest ideale geval de technische vragenronde pas plaatsvindt nadat de uitkomsten vanuit de methode zijn gepresenteerd. De verwachting is, zoals al eerder is beschreven, dat het aantal technische vragen hierdoor afneemt omdat veel vragen al zijn opgemerkt en beantwoord door de rapporteurs. Momenteel staan de planningen van de budgetcycli dit niet toe. In de praktijk is sprake van een zeer beperkte tijd is, ongeveer drie weken, tussen het uitkomen van de jaarrekening of begroting, en de politieke behandeling in de gemeenteraad of raadscommissies. Dit terwijl tevens is aangegeven dat drie weken de minimale tijd is die de uitvoering van de methode nodig zou hebben. In deze tijd is zou het mogelijk zijn om een inhoudelijke analyse uit te voeren én om rekening te houden met de diverse persoonlijke en zakelijke agenda's van de rapporteurs.

*De goede volgorde zou zijn om eerst deze analyse en rapportage af te wachten, en pas daarna zelf de begroting gaan lezen. (...). De belangrijke dingen heb je al en daarna ga je er zelf in. Eigenlijk zou je de feitelijke vragen pas moeten stellen nadat deze analyse is gedaan.*

*Pieter Duisenberg (Tweede Kamerlid)*

Zonder wijzigingen leidt deze opzet tot een situatie waarin de overige volksvertegenwoordigers de begroting of jaarrekening wel móeten lezen voor de rapporteurs met hun bevindingen komen, wat zoals net is beschreven, niet bijdraagt aan het volledig benutten van de potentie die in de methode zou zitten. De uitkomsten van de rapportages zijn namelijk voorbereidend bedoeld voor de volledige raad of raadscommissie, zodat iedereen het politieke debat kan voeren vanuit dezelfde informatiepositie. Vanuit de afgenomen interviews kan dan ook worden geconcludeerd dat een oplossing moet worden gevonden voor het krappe tijdsschema waar de budgetcyclus momenteel mee te maken heeft.

Op basis van de interviews zijn, met het oog op de uitvoering, een tweetal aandachtspunten geformuleerd waar rekening mee gehouden moet worden. Dit betreft het borgen van informatie en de gevolgen van de parttimefunctie van raadsleden ten opzichte van de fulltime functies van Kamerleden.

### *Borgen van kennis en ervaring*

Met het invoeren van de *methode Duisenberg*, of eigenlijk van ieder instrument, in een politieke omgeving zoals de gemeenteraad, is de bestendigheid een punt van aandacht. Wanneer de kennis en ervaring over de invoering van de methode volledig wordt ondergebracht bij raadsleden, is er een risico dat deze kennis verdwijnt op het moment dat zij na de eerstvolgende verkiezingen niet meer terugkeren in de gemeenteraad. Om te kunnen borgen dat de gevolgen van het verdwijnen van kennis te verkleinen is aangegeven dat de griffie hierin rol kan vervullen. De aanwezigheid van griffiemedewerkers wordt immers niet beïnvloed door de uitkomsten van gemeenteraadsverkiezingen. Daarnaast is de griffie een politiek neutraal orgaan dat alleen voor de raad als orgaan werkt, en niet voor individuele fracties.

Een voorbeeld van het borgen van kennis en ervaring bij de griffie is de inrichting hiervan bij de gemeente Amsterdam. Door het instellen van het Bureau Onderzoek en Ondersteuning Gemeenteraad wordt een groot deel van de kennis en ervaring bij de griffie te beleggen, en niet alleen bij de raadsleden. De verwachting is dat hierdoor de continuïteit van de methode beter gewaarborgd is, effectief gebruik gemaakt kan worden van een mogelijk leereffect dat kan optreden én dat dit bijdraagt aan de ervaren neutraliteit. Met het oog op de praktische realiseerbaarheid is het echter de vraag of gemeenten allemaal de mogelijkheden hebben om analisten aan te nemen. Hier zal in de aanbevelingen van dit onderzoek verder op worden ingegaan.

### *Raadslidmaatschap is een parttimefunctie*

Naast het borgen van de kennis en informatie, is de parttimefunctie van raadsleden tevens een element waar rekening mee gehouden moet worden in relatie tot de tijdsbesteding van de rapporteurs. Met name in het eerste jaar is de verwachting dat de *methode Duisenberg* qua tijd veel gaat vragen van alle betrokkenen. Dit komt doordat het gebruik van de methode gewenningstijd nodig zou hebben, dat het presentatieformat moet worden ontworpen en dat het praktisch toepasbaar moet zijn. Hier zijn de eerste rapporteurs medeverantwoordelijk voor. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het gegeven dat raadsleden, in tegenstelling tot parlementariërs, parttime politici zijn. Dit houdt in dat zij naast hun politieke werk ook nog een ‘gewone baan’ hebben. In diverse gesprekken is aangegeven dat raadsleden naast een werkweek van drie tot vier dagen, ook ongeveer twintig uur bezig zijn met hun raadswerk. Om deze reden is flexibiliteit nodig in de werkafspraken en agenda’s van zowel rapporteurs als analisten. Wanneer binnen twee weken de vier bijeenkomsten uit uitvoeringsfase 1 moeten worden gepland, wordt dit ervaren als een onwerkbaar situatie.

*“Je bent echt wel twintig uur per week bezig met je gemeenteraadswerk. De meeste mensen hebben daar ook een baan naast van drie tot vier dagen.”*

*Marianne Poot  
(gemeenteraadslid  
Amsterdam)*

Om de bereidheid van raadsleden om op te treden als rapporteur te vergroten, kan worden teruggegrepen op de eerder beschreven factoren zoals het aansluiten bij de prioriteiten van raadsleden en het laten inzien van de toegevoegde waarde van de methode.

Met betrekking tot de uitvoering is dus gebleken dat sprake is van drie uitvoeringsfases. In de eerste fase wordt de rapportage voorbereid en uitgevoerd. Hierin speelt een presentatieformat een centrale rol: aan de hand hiervan wordt de analyse vormgegeven en wordt bepaald waar aandacht aan besteed zal worden. Nadat de analisten cijfermatig de analyse hebben uitgevoerd, geven de rapporteurs oordelen over de bevindingen en schrijven zij de conclusies en aanbevelingen.

Deze conclusies en aanbevelingen worden in fase twee gedeeld met de rest van de raadscommissie zodat daar in beslotenheid over gesproken kan worden. Nadat de commissie de uitkomsten heeft besproken, worden deze gepresenteerd aan de wethouder. Hierbij is aangegeven dat ambtenaren van het college in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de wethouder en in het verlengde daarvan de mogelijkheid tot een inhoudelijk debat, én om te adviseren of de aanbevelingen overgenomen kunnen worden. Wat betreft de planning is gebleken dat in de huidige budgetcyclus de planning niet toereikend genoeg is om de analyse dusdanig op tijd af te hebben, dat de overige raadsleden deze kunnen betrekken bij hun politieke voorbereiding.

#### **Samenvatting paragraaf 4.2**

In paragraaf 4.2 zijn vijf factoren behandeld die van invloed zijn op de invoering van de *methode Duisenberg* bij gemeenten. Allereerst is ingegaan op de prioritering van raadsleden (1) voor het zorgvuldiger invullen van hun controlerende taak. Hieruit is gebleken dat het gebrek aan prioriteit te maken kan hebben met het gegeven dat raadsleden over het algemeen meer interesse hebben voor de politieke actualiteit en dat vele niet in staat zijn om de begroting en jaarrekening te lezen, interpreteren en duiden. Om de controlerende taak hoger op de politieke agenda te krijgen moeten raadsleden helder hebben wat de toegevoegde waarde van de *methode Duisenberg* is (2). Dit kan door te laten inzien dat met de methode ondoelmatigheden en onrechtmatigheden beter worden gemonitord, en door te laten zien op welke manier het gebruik ervan tijd bespaart, dat de informatiebasis van de volledige raad op hetzelfde niveau wordt gelegd en dat de methode vorm krijgt op het niveau van de raadscommissies. Dit resulteert erin dat raadsleden analyses maken van hun eigen inhoudelijke onderwerpen, wat de interesse ten goede komt. Dit levert ook een bijdrage aan het creëren van draagvlak binnen en buiten de raad (3).

Voor het succesvol invoeren van de methode moet zowel binnen als buiten de raad steun zijn voor het invoeren van de methode. Raadsleden moeten bereid zijn om de invoering te steunen en op te treden als rapporteur. De auditcommissie en het fractievoorzittersoverleg moeten tevens achter de methode staan, bijvoorbeeld voor het opstellen van het vergaderschema van de raad en de commissies. Ook draagvlak binnen de griffie, als ondersteuning van de raad, de ambtelijke organisatie en het college is van essentieel belang. Wanneer een wethouder de invoering niet steunt, is het maar de vraag of raadsleden bereid zijn om de relaties met het college op het spel te zetten voor de methode.

Als vierde is besproken dat de rapporteurs en analisten intrinsiek gemotiveerd moeten zijn én 'harde'- en 'zachte' vaardigheden moeten bezitten (4). Hierbij gaat het om de kennis van gemeentefinanciën en het doen van onderzoek, én het hebben van politiek-bestuurlijke sensitiviteit en het vermogen om de boodschap uit de rapportages over te brengen.

Ten slotte is beschreven dat de uitvoering van de methode bestaat uit een viertal fases waarin de rapportage wordt opgesteld, de uitkomsten van de rapportage worden besproken in een besloten vergadering en een vergadering waarin de bevindingen, conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd aan het college. Om de discussie daadwerkelijk op de inhoud te kunnen voeren met de wethouder, is uit het onderzoek gebleken dat het waardevol kan zijn om de ambtenaren van het college bij de besloten bijeenkomst te betrekken. Hierdoor kan de wethouder zich vooraf voorbereiden en kan geadviseerd worden of de aanbevelingen daadwerkelijk overgenomen kunnen worden in de vorm van een toezegging. Bij het inrichten van de uitvoering is ook aandacht gevraagd voor het parttime karakter van het raadslidmaatschap en dat de kennis en informatie over dit proces niet bij raadsleden ondergebracht moeten worden. Dit brengt het risico met zich mee dat dit na de verkiezingen van de raad verdwijnt. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de griffie daarom de meest logische keuze zou zijn.

### **Paragraaf 4.3                    Praktijkcasussen; Tweede Kamer, Overijssel en Amsterdam**

Afsluitend aan dit hoofdstuk zullen een drietal praktijkcasussen behandeld worden over de ervaringen en verwachtingen over de invoering van de *methode Duisenberg*. Het doel van deze paragraaf is om op hoofdlijnen te schetsen welke effecten de methode heeft gehad in de Tweede Kamer en hoe de uitvoering verloopt in de provincie Overijssel en de gemeente Amsterdam. Deze informatie is tijdens de interviews, en in het geval van Amsterdam ook naar aanleiding van observaties van de onderzoeker, naar boven gekomen en zal tijdens de conclusies, discussie en aanbevelingen naar voren komen.

Omdat in het voorjaar van 2017 de verschillende gemeenten en provincies met de methode aan het werk zijn gegaan, is het alleen mogelijk geweest om praktijkervaringen over de effecten te beschrijven in de Tweede Kamer. Daarom zal hiermee worden begonnen. Verder zal simpelweg de volgorde aangehouden worden die ook binnen het Nederlandse staatsrecht wordt gehanteerd: van het Rijk naar de provincies en dan de gemeenten. Vanwege het ontbreken van wetenschappelijke onderzoeken en literatuur die specifiek over de methode gaan zal worden uitgegaan van de verklaringen van respondenten welke op het moment van dit onderzoek betrokken waren bij een van deze casussen.

#### ***Praktijkcasus: Tweede Kamer der Staten-Generaal***

Zoals eerder is beschreven, is de *methode Duisenberg* in 2013 ontwikkeld bij de Kamercommissie Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Dat het hier is ontstaan berustte op toeval, de twee initiatiefnemers waren op dat moment beide woordvoerder namens hun partij op de portefeuille hoger onderwijs en wetenschap. Onbewust is dit een voordeel geweest omdat het desbetreffende ministerie zeer veel informatie verzamelde over het onderwijs en de wetenschap. Het probleem zat met name in het feit dat de informatie niet op een dusdanig wijze werd gepresenteerd dat Kamerleden ermee konden werken.

Het was in de Tweede Kamer gebruikelijk dat Kamerleden altijd schriftelijke notities kregen wanneer onderzoeken werden gepresenteerd. Bij het ontwikkelen van de methode is echter gekozen om een omschakeling te maken naar PowerPoint, met als doel om meer politici te kunnen bereiken dan met een reguliere notitie. Een notitie werd namelijk behandeld als een regulier stuk die toegevoegd zou worden aan alle andere agendapunten. Het geven van een presentatie zou volgens de rapporteurs meer aandacht trekken. Dit heeft zelfs geleid tot de stellingname dat een presentatie vijf tot tien keer zo effectief kan zijn dan een notitie. Hoewel het meer bereik kent, is gebleken dat het voor de analisten geen tijdswinst hoeft op te leveren. Vanwege de bijkomende eis van visuele aantrekkelijkheid kost deze manier van rapporteren in beginsel mogelijk meer tijd dan het schrijven van een reguliere notitie.

*“Als je een notitie schrijft dan heb je een hit-rate van misschien tien of twintig procent. Als je een PowerPoint maakt, die gepresenteerd wordt, heb je een hit-rate van honderd procent.”*

*Liesbeth Reekers (Bureau Onderzoek en Rijksuitgave)*

Behalve een andere manier van presenteren worden de medewerkers van de bewindspersonen ook op een andere manier betrokken bij het proces. Zo worden de conclusies, aanbevelingen en vragen vooraf met hen gedeeld zodat de bewindspersonen direct een inhoudelijk antwoord kunnen geven. Hierdoor is voorkomen dat de minister schriftelijk moet reageren op vragen omdat het antwoord niet bij hem of haar bekend is, wat heeft geleid tot een meer inhoudelijke debatten.

De methode heeft in de Kamer haar toegevoegde waarde laten zien bij bijvoorbeeld de commissies Onderwijs, Cultuur & Wetenschap en bij Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking. Op de begroting van het ministerie van Onderwijs was namelijk ontdekt dat een miljard voor lerarenverbetering niet te volgen was, en bij Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking is er een 'stevig' debat geweest met de minister omdat bleek dat geen gebruik gemaakt werd van concrete doelen te formuleren en om de beleidsvoortgangen aan de hand van indicatoren te meten.

Naast de verbeterde inhoudelijke discussies is een verbetering te merken in de informatievoorziening vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Het gebruik van de methode heeft daarnaast ook geleid tot een Kamercommissie die minder reageert op incidenten bij de behandeling van de begroting en jaarrekening, en meer controleert op het structurele lange termijnbeleid. Dit heeft geresulteerd tot het feit dat Kamerleden het gevoel hebben dat de commissie meer grip op de financiën en het beleid heeft. Dit heeft op haar beurt weer geleid tot een situatie waarin Kamerleden gericht vragen stellen omdat ze beter weten waar ze naar moeten vragen, is de Kamercommissie meer op specifieke doelen gericht en zijn de begrotingen en jaarrekeningen gedurende de afgelopen jaren beter leesbaar geworden. Ten slotte heeft het gestructureerd vormgeven van de controlerende taak geleid tot controle op onderwerpen waar voor 2013 amper aandacht voor was zoals de bedrijfsvoering. Hier werd enkel over gediscussieerd wanneer iets fout was gegaan. Nu worden problemen sneller preventief gesignaleerd, opgepakt en opgelost.

*“De informatie is beter en we controleren nu over het geheel”.*

*Pieter Duisenberg (Tweede Kamerlid)*

De bovenstaande beschrijving geeft weer welke effecten de methode tot nu toe heeft gehad bij met name de Kamercommissie Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Hieronder zal nu ingegaan worden op de methode in de provincie Overijssel.

### **Praktijkcasus: provincie Overijssel**

De start van de methode is bij de provincie Overijssel een initiatief geweest van de auditcommissie van de Provinciale Staten en van de Rekenkamer Oost-Nederland. De reden hiervoor was dat zij merkten dat Provinciale Staten in Overijssel een manier zocht om meer grip te krijgen op, en om meer inhoud te geven aan, het begrotings- en verantwoordingsproces. Op het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd, is de uitvoering in Overijssel in volle gang. Namens de Provinciale Staten hebben zijn een viertal Statenleden zich aangemeld als rapporteurs, die zijn onderverdeeld in twee duo's, waarvan het ene duo werd bijgestaan door de griffie en het andere duo door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Tijdens een gesprek bij de Rekenkamer is gebleken dat één van de vier rapporteurs zich heeft teruggetrokken als rapporteur waardoor het duo, een lid van zowel oppositie als coalitie, uit elkaar viel. De oorzaak hiervan was dat het “veel meer” tijd kostte dan de eerder beschreven vier bijeenkomsten van twee uur. Door de griffie was wel een ambtenaar geregeld voor het beantwoorden van inhoudelijke vragen, maar het werk lag toch vooral bij de rapporteurs. Het andere duo is door de Rekenkamer Oost-Nederland ondersteund bij het opstellen van de presentatie en bij het daadwerkelijke onderzoek, mede hierdoor zijn hier wel resultaten geboekt.

*“Helaas heeft zich één rapporteur inmiddels weer teruggetrokken”*

*Suzan Mathijssen (directeur Rekenkamer Oost Nederland)*

Wat betreft de uitvoering is in Overijssel gekozen om de vier rapporteurs eerst gezamenlijk bij elkaar te laten komen. Tijdens deze bijeenkomst zijn thema's geselecteerd die, als 'vingeroefening', doorgelicht zouden worden aan de hand van de methode. De onderzoekers van de Rekenkamer zijn vervolgens met een van de twee duo's aan de slag gegaan om een rapportage op te stellen. Vervolgens hebben de rapporteurs, net zoals in de eerdere procesbeschrijving naar voren kwam, de duidingen gegeven en de conclusies en aanbevelingen beschreven. De uitkomsten zijn vervolgens betrokken bij de behandeling van de jaarrekening over het jaar 2016 en later besproken in de commissie. Bij de uitvoering in Overijssel is ervoor gekozen om de bevindingen van de rapporteurs in een openbare vergadering met elkaar en met de gedeputeerde te bespreken.

Gezien het tijdsbestek waarin deze scriptie is geschreven, is het niet mogelijk gebleken om te achterhalen welke effecten de gekozen uitvoering, dus het weglaten van de tweede fase, heeft gehad op de uitvoering van de methode bij de Provinciale Staten van Overijssel.

### **Praktijkcasus: gemeente Amsterdam**

Net als verschillende andere gemeenten is ook Amsterdam in het voorjaar begonnen met de introductie van de *methode Duisenberg*. In het kader van een pilot zijn tijdelijk twee analisten aangenomen bij de raadsgriffie die vorm moeten geven aan de analyse over de jaarrekening 2016 en de begroting 2018. Samen vormen deze analisten het Bureau Onderzoek en Ondersteuning Gemeenteraad (BOOG).

Na het besluit om de methode te gaan invoeren, in juli 2016, is de uitvoering van de methode langzaam op gang gekomen. Nadat de gemeenteraad het besluit had genomen om met de methode te gaan werken, bleek dat de uitvoering niet meteen ter hand werd genomen. De vermoedelijke reden hiervan is dat raadsleden, wanneer een besluit is genomen, er vanuit gaan dat de uitvoering geregeld wordt. De uitvoering van de methode vroeg echter naast ondersteuning van de raadsgriffie om analisten aan te nemen, ook om aandacht van de raad zelf. De raadsleden hebben namelijk zelf een essentiële rol als rapporteurs. De praktijk wees echter uit dat de raad tussen juli 2016 en januari 2017, de voorbereiding van de introductie hoofdzakelijk had belegd bij de griffie, en daarbinnen bij de griffier.

Met de tijdelijke aanstelling van twee analisten die onder de raadsgriffie vallen, heeft de gemeente Amsterdam oog gehad voor een mogelijke duurzame en meerjarige invoering van de methode. Eerder is beschreven dat de borging van kennis en ervaring bij raadsleden een risico vormt voor de toekomstbestendigheid van de methode. Na raadsverkiezingen kan het namelijk zijn dat deze kennis en ervaring verdwijnt wanneer raadsleden afscheid nemen. Het gebruik van analisten is een onderdeel van de duurzame borging van de *methode Duisenberg* in de gemeente Amsterdam. Het onderbrengen bij de raadsgriffie heeft daarnaast ook het voordeel dat de contacten met de raadsgriffier en de commissiegriffiers zeer intensief kan plaatsvinden, en heeft plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat de analisten inhoudelijk de analyses uitvoerden, en procesmatig en procedureel zijn bijgestaan door de betrokken commissiegriffiers. Zij hebben onder andere, in overleg met de analisten, de besloten en openbare commissievergadering gepland en voorbereid. Daarnaast hebben zij de betrokken commissies en de commissievoorzitters op de hoogte gehouden over de procesmatige kant van de uitvoering. Voor de analisten zijn zij ook een inhoudelijke steun geweest in het proces, omdat zij meer op de hoogte zijn over wat er in de commissie speelt.

Over de uitvoering is aangegeven dat de voorbereiding hoofdzakelijk door de griffie ter hand is genomen, en dan met name bij de werving en selectie van de analisten en in het contact met het fractievoorzittersoverleg, het presidium en de Rekeningencommissie. Dit is de Amsterdamse variant op de auditcommissie die ook onderzoek doet naar de planning en control-cyclus van de gemeente. De raad heeft vanaf februari 2017 meer nadrukkelijk aandacht gegeven aan de uitvoering. Uiteindelijk duurde het tot eind februari tot dat de fractievoorzitters hadden besloten om de methode als eerste toe te passen in de raadscommissies Infrastructuur & Duurzaamheid en Werk & Economie. Enkele weken later zijn per commissie twee programmaonderdelen gekozen waar de methode zich op zou gaan richten. Dit waren respectievelijk parkeren & duurzaamheid en participatie & vestigingsbeleid. Het onderzoek naar programmaonderdelen in plaats van volledige programma's is gedaan zodat op deze manier "geoefend" zou kunnen worden met de methode. Dit had te maken met het pionierende karakter van de invoering en het was de bedoeling dat hierdoor de werkdruk in de ontwikkelfase niet te hoog zou worden voor zowel de analisten, de rapporteurs en de rest van de raadsgriffie en de raad.

Het zoeken van informatie door de analisten is een trapsgewijs proces geweest. Op het moment dat de commissies bekend zijn gemaakt, zijn zij zich gaan inlezen in alle onderwerpen en discussies binnen de twee raadscommissies in de periode 2014 tot het voorjaar van 2017. Het zoeken van informatie heeft zich daarna verder kunnen versmallen met de bekendmaking van de onderwerpen. Dit proces kende geen specifieke richting, omdat de invoering voor alle betrokkenen een nieuwe situatie was.

Met het oog op deze nieuwe situatie is gebleken dat verwachtingsmanagement cruciaal is voor het slagen van de methode. In Amsterdam realiseert iedereen zich dat de uitvoering voor het eerst wordt vormgegeven, dat er nog geen 'best-practices' zijn uit andere gemeenten en dat sprake is van een éénjarige pilot in 2017. Desondanks zijn de verwachtingen hooggespannen om binnen een jaar resultaten te kunnen boeken in de ervaren toegevoegde waarde door raadsleden en in de kwaliteit van de begroting en jaarrekening. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de uitvoering na afloop van de analyse over de begroting 2018 geëvalueerd zal gaan worden. Zoals is beschreven bij de praktijkcasus over de Tweede Kamer, duurt het enkele jaren voor daadwerkelijk veranderingen zich zullen voordoen. Daarnaast is het BOOG, zeker in het voorjaar van 2017, niet te vergelijken met de kennis en ervaring die het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) in 2013 had in de Tweede Kamer. Hoewel toen ook in Den Haag de methode nieuw was, bestond het BOR al en waren zij al jaren bezig met het doen van onderzoek voor het parlement. Het BOOG daarentegen is een volledig nieuw onderdeel binnen de griffie. Hierdoor is een evaluatie na twee keer de methode te hebben uitgevoerd vermoedelijk te vroeg, wat wordt ondersteund door diverse anonieme betrokkenen. In Amsterdam wordt wel nagedacht om na iedere analyseronde een rondetafelgesprek te houden met onder anderen de rapporteurs, de commissieleden, de griffier, de commissiegriffiers en de analisten om te bekijken wat goed is gegaan en waar ruimte is voor verbetering. Dit is in feite een tussenevaluatie.

Op het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd, zijn de twee analisten bezig geweest met het uitvoeren van de methode. Hierbij hebben zij ieder afzonderlijk van elkaar de rapportages opgesteld en om apart afspraken gemaakt met de rapporteurs. Hierin zijn zij nauw opgetrokken met de commissiegriffier van de raadscommissie die hen is toegewezen. Uit observaties is gebleken dat de analisten in de uitvoering hoofdzakelijk moeite hebben gehad met het beantwoorden van de eerste hoofdvraag: de beschrijving van het beeld op hoofdlijnen. Dit zat in het feit dat deze vraag heel vrij te beantwoorden is. De vraag die hierbij naar boven kwam is was hoe dit ingevuld dient te worden. Uiteindelijk is besloten om diverse elementen mee te nemen, en vervolgens de rapporteurs te laten kiezen welke PowerPoint-slides zij bij deze vraag wilden behandelen.



Gezien de einddatum van dit onderzoek, 16 juni 2017, is het helaas niet mogelijk geweest om het verloop van het proces verder te beschrijven. De oorzaak hiervoor is dat het college van burgemeester en wethouders had besloten dat de jaarstukken over het jaar 2016, twee weken later zouden worden gepubliceerd. Hierdoor is de volledige uitvoering met twee weken opgeschoven, waardoor de laatste weken niet meegenomen konden worden in dit onderzoek. De verwachting en planning van de uitvoering in Amsterdam is dat op maandag 12 juni 2017 in beide raadscommissies de besloten vergaderingen plaatsvinden, waarna de openbare vergadering met de wethouder op 14 juni is gepland. Dit houdt in dat in de planning van Amsterdam, twee dagen tussen de tweede en derde fase van de uitvoering zit. Of deze twee dagen voldoende zijn om de uitkomsten van de besloten bijeenkomst te verwerken, zal moeten blijken uit de daadwerkelijke uitvoering.

## Hoofdstuk 5: Conclusies, discussie en aanbevelingen

Dit onderzoek heeft zich gericht op de vraag wat de ervaringen en verwachtingen zijn over het gebruik van de *methode Duisenberg*, en wat daarvan geleerd kan worden voor toekomstige uitvoeringen en invoeringen van de methode. Om hier een antwoord is gebruik gemaakt van een drietal deelvragen die gaan over de vragen hoe de gemeentelijke budgetcyclus eruitziet, wat de *methode Duisenberg* is en waar deze in de cyclus past en welke factoren van belang zijn bij het invoeren van de methode. Hierbij is in het bijzonder aandacht uitgegaan naar de uitvoering in de gemeente Amsterdam in het voorjaar van 2017.

Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord in paragraaf 5.2, zullen in paragraaf 5.1 de drie deelvragen worden beantwoord. Gezamenlijk leidt dit tot de beantwoording van de onderzoeksvraag. Vervolgens komt in paragraaf 5.3 een inhoudelijke en methodologische discussie aan de orde, waarna paragraaf 5.4 de aanbevelingen bevat die op basis van dit onderzoek gedaan worden. Tot slot geeft paragraaf 5.5 een reflectie op basis van dit onderzoek.

### Paragraaf 5.1 Beantwoording deelvragen

Voor de beantwoording van de in dit onderzoek gehanteerde deelvragen zal in deze paragraaf op de in de inleiding aangegeven volgorde plaatsvinden. Als eerste zal de vraag gepresenteerd worden, waarna vervolgens overgegaan wordt op de beantwoording van de vraag.

#### Hoe ziet de gemeentelijke budgetcyclus eruit?

Voor de financiële sturing binnen de publieke sector wordt gebruik gemaakt van de planning en controlcyclus of de budgetcyclus. Deze cyclus heeft betrekking op het plannen van beleid, de uitvoering daarvan en de verantwoording over de manier waarop het is gedaan. Hierbij zijn drie fases onderscheiden.

De eerste fase betreft het plannen van het beleid. In deze fase staan de politieke beleidskeuzes van de gemeenteraad centraal en worden de wensen vertaald naar beleidsdoelen. Dit wordt gedaan aan de hand van de drie W-vragen: wat wilt de raad bereiken, wat moet daarvoor gedaan worden en wat mag het gaan kosten? Dit wordt in de meeste gemeenten gedaan voor het vaststellen van de begroting door middel van de kaderbrief of de voorjaarsnota. Wanneer de politieke wensen zijn uitgewerkt en vastgesteld, wordt in de tweede fase overgegaan tot de uitvoering van het beleid. Tijdens deze uitvoering rapporteert het college van burgemeester en wethouders regelmatig over de beleidsmatige en financiële voortgang van het beleid. Na afloop van het begrotingsjaar legt het college middels de jaarrekening verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid. Het is vervolgens aan de gemeenteraad om een oordeel te vellen over de vraag of de doelen zijn bereikt en of de uitvoering doelmatig, rechtmatig en doeltreffend was. Om dit te bepalen wordt gebruik gemaakt van rapporten die afkomstig zijn van de accountant en van de lokale rekenkamer.

Binnen de budgetcyclus zijn de centrale beleidsdocumenten dan ook de begroting en de jaarrekening. Om deze minder technisch en financieel te maken is gelijktijdig met de dualisering van het gemeentebestuur de programmabegroting geïntroduceerd. Het idee is dat hiermee vanaf een hoog abstractieniveau naar de drie W-vragen gekeken kon worden, zodat het voor ieder raadslid interessant zou worden. Het lijkt daardoor niet enkel over cijfers te gaan, maar over daadwerkelijke beleidskeuzes.

De programmabegroting is opgebouwd uit een drietal verplichte elementen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten: programma's waarin antwoord wordt gegeven op de drie W-vragen, paragrafen die inzicht geven in de financiële positie van de gemeente en de financiële begroting waar het specifiek gaat over de allocatie en autorisatie van financiële middelen per doelstelling of programma in de begroting. Na afloop van het begrotingsjaar volgen de jaarrekening voor de volgbaarheid dezelfde opzet, alleen zijn de programma's en paragrafen gecombineerd tot het jaarverslag, en heet de financiële begroting de jaarstukken.

Deze inrichting van de budgetcyclus draagt bij aan de kaderstellende-, volksvertegenwoordigende-, en controlerende taak van de gemeenteraad. Via de kaderbrief/ voorjaarsnota en de begroting stelt zij de kaders en maakt de raad namens de samenleving beslissingen over de financiële middelen van de gemeente, om vervolgens via de tussenrapportages en de jaarstukken het college te controleren op de uitvoering van het beleid. Dit maakt de budgetcyclus een belangrijk onderdeel van het vergaderjaar.

Nu de vraag over de budgetcyclus is beantwoord, zal ingegaan worden op de vraag wat de *methode Duisenberg* is en op welke manier deze methode invloed heeft op de gemeentelijke budgetcyclus.

### Wat is de methode Duisenberg en waar past deze in de gemeentelijke budgetcyclus?

In de theoretische beschouwing is beschreven dat met de methode een gestructureerde en systematische werkwijze is ontwikkeld voor het behandelen van de begroting en jaarrekening. Aan de hand van een zestal vragen kan een beeld worden geschetst over het beleidsterrein op hoofdlijnen, de drie W-vragen en over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. De *methode Duisenberg* heeft met het oog op de budgetcyclus, met name effect op de planning van de cyclus. Uit de interviews is gebleken dat, om de methode optimaal te benutten, de rapporteurs en analisten de tijd moeten hebben om vroegtijdig de analyse te kunnen uitvoeren. Door hen eerder toegang te geven tot de conceptstukken kan enkele dagen na daadwerkelijke publicatie de presentatie worden gegeven aan de raadscommissies over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Aan de hand van deze uitkomsten kunnen de overige raadsleden vervolgens gerichter invulling geven aan hun diverse rollen. Een van de verwachtingen hierbij is dat daardoor het aantal technische vragen zal afnemen, omdat deze momenteel voornamelijk gaan over tyfouten of vragen met betrekking tot de interpretatie van technische feiten. Doordat dit met de analyse van de rapporteurs aan de orde komt, leidt dit naar verwachting tot meer inhoudelijke feitelijke vragen.

Concreet wordt de *methode Duisenberg* binnen de gemeentelijke budgetcyclus gebruikt in de voorbereidende en verantwoordende fase. Bij de begroting (voorbereiding) en bij de jaarrekening (verantwoording) wordt deze werkwijze gehanteerd. Over de invloed op het gebied van de uitvoering en de diverse tussenrapportages is geen duidelijkheid gekomen in het onderzoek. Dit heeft te maken gehad met de situatie dat gemeenten in het voorjaar van 2017 voor het eerst zijn begonnen met de methode. Wat wel is gebleken, is de verwachting dat de methode uiteindelijk leidt tot een nieuwe manier van denken, en dat het op deze manier een permanente bijdrage heeft aan alle aspecten van de budgetcyclus. Over de directe inrichting van de budgetcyclus, zijnde de drie fases van voorbereiding, uitvoering en verantwoording, is gebleken dat de methode daar geen effecten op heeft. De methode heeft wel effect op de manier waarop door raadsleden omgegaan wordt met deze fases. De beleidsvoorbereiding bij de begroting en de verantwoording bij de jaarrekening zullen op een andere manier worden benaderd door de raad. De methode is immers een instrument om de kaderstellende en controlerende rol te verbeteren, en niet om de cyclus te vervangen.

Wat betreft de uitkomsten van de methode is een verschil ontdekt tussen technische- en politieke conclusies. De bevindingen en conclusies die op basis van de methode zijn gevonden en getrokken dienen te allen tijde feitelijk van aard te zijn. Dit is kenmerkend gebleken voor de technische conclusies. Voorbeelden hiervan zijn signaleringen of een verschil bestaat tussen de streef- en realisatiewaarden. Vervolgens is het aan de verschillende raadsfracties om hier inhoudelijke en politieke oordelen over te vellen, dit zijn dan ook de politieke conclusies. Voor de methode is het essentieel gebleken dat de rapporteurs zich op geen enkele manier laten verleiden tot het trekken van politieke conclusies. Hierdoor wordt de neutraliteit en objectiviteit van de rapportage ondermijnd, wat leidt tot wantrouwen jegens de analyses en de rapporteurs. In het verlengde daarvan schendt dit het vertrouwen in de methode zelf.

De politieke neutraliteit is een element van één van de factoren die een rol spelen bij de invoering van de *methode Duisenberg* bij gemeenten. De derde deelvraag geeft een antwoord op de vraag met welke andere factoren rekening gehouden moet worden bij de invoering van de methode.

### Welke factoren spelen een rol bij de invoering van de methode Duisenberg bij gemeenten?

Uit het onderzoek zijn vijf factoren naar voren gekomen die een rol spelen bij de invoering van de methode bij een gemeente. Het is gebleken dat de methode moet aansluiten bij de prioriteiten van de volksvertegenwoordigers om aandacht en interesse te wekken (#1). Om deze aandacht te laten ontstaan is het essentieel om te laten inzien wat de concrete toegevoegde waarde is van de methode (#2). Wanneer aangetoond wordt dat het gebruik van de methode de controlerende taak daadwerkelijk versterkt en dat het raadsleden tijd scheelt, zorgt dit ervoor dat het draagvlak voor het gebruik van de methode toeneemt. De steun voor de methode, het draagvlak, is ook een factor gebleken (#3).

Met het oog op de uitvoering van de methode is aangetoond dat de rapporteurs en analisten intrinsiek gemotiveerd zijn en beschikking moeten hebben over zowel 'harde'- als 'zachte' vaardigheden (#4). Dit richt zich op de bereidheid om tijd en energie vrij te maken voor de analyses, de kennis over gemeentefinanciën en het doen van onderzoek, en tenslotte politiek-bestuurlijke sensitiviteit om de boodschap uit de rapportage daadwerkelijk over te kunnen brengen aan de andere commissieleden.

Als laatste is gebleken dat de manier waarop de uitvoering wordt vormgegeven een factor is die een rol speelt bij de invoering (#5). Het is gebleken dat dit bestaat uit een drietal fases waarin de rapportage wordt opgesteld. De raadscommissie in beslotenheid over de conclusies en aanbevelingen spreekt en waarbij deze door de rapporteurs worden gepresenteerd aan de wethouder. Om daadwerkelijk de mogelijkheid te hebben tot een inhoudelijk debat kunnen ambtenaren vanuit het college vooraf worden betrokken bij de conclusies, aanbevelingen en vragen aan het college. Dit komt de voorbereiding van de wethouder ten goede. Tot slot is uit het onderzoek gebleken dat de borging van kennis en ervaring over de methode, de griffie een logische keuze is. Zo wordt voorkomen dat dit verdwijnt na de verkiezingen.

Na de korte beschrijving van de vijf factoren zullen deze nu nader worden toegelicht. In de eerste plaats (#1) moet het gebruik van de methode aansluiten op de prioriteiten van raadsleden. Pas wanneer dit het geval is, wekt de controlerende taak interesse op en daarmee de bereidheid om tijd en energie beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het rapporteurschap. Het huidige gebrek aan interesse kan deels worden afgeleid uit het feit dat een deel van de raadsleden niet in staat zou zijn om de begroting en jaarrekening te lezen, interpreteren en duiden. Door de opzet van de methode draagt deze bij aan het gestructureerd invullen geven aan deze interpretaties en duidingen. Dit staat in relatie tot de tweede factor (#2), het aantoonbaar maken van de toegevoegde waarde van de methode.

Hierbij gaat het om het daadwerkelijk verbeteren van de controle- en informatiepositie van de raad, en dat raadsleden tijd kunnen besparen in hun voorbereiding. Ook het uitvoeren van de methode per raadscommissie draagt hieraan bij. Raadsleden maken op deze manier namelijk een analyse van de onderdelen waarop zij zelf woordvoerder zijn. Wanneer de toegevoegde waarde wordt ervaren, zal naar verwachting tegelijkertijd het draagvlak voor de methode toenemen. De aanwezigheid van draagvlak bij de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de griffie voor de uitvoering is de derde factor (#3).

Zowel binnen als buiten de raad moet steun zijn voor het invoeren van de methode, bijvoorbeeld in de bereidheid om op te treden als rapporteur. De auditcommissie en het fractievoorzittersoverleg moeten de invoering tevens steunen, bijvoorbeeld bij het opstellen van het vergaderschema en de ruimte die hierin is voor de budgetcyclus. Daarnaast moet de griffie, als ondersteuning van de raad, de invoering steunen omdat de rapporteurs de analyse niet volledig zelfstandig kunnen uitvoeren, zoals in de provincie Overijssel is gebleken. Als laatste is de steun van het college essentieel. Wanneer een wethouder de invoering niet steunt, is het de vraag of de gemeenteraad bereid is om de relatie met het college op het spel te zetten voor het gebruik van de *methode Duisenberg*.

Naast het aansluiten bij de interesses van raadsleden, de ervaren toegevoegde waarde en het draagvlak voor de methode, staat of valt het succes van de invoering met de rapporteurs en de analisten. Voor het uitvoeren van de methode zijn analisten en rapporteurs nodig die intrinsiek gemotiveerd zijn én beschikking hebben over ‘harde’- en ‘zachte’ vaardigheden (#4). De motivatie zorgt dat beide bereid zijn om tijd en energie vrij te maken voor het opstellen van de rapportage. Om de rapportage op te stellen zijn, zeker in de beginfase wanneer de uitvoering vorm moet worden gegeven, mensen nodig met enerzijds kennis van gemeentefinanciën en anderzijds ervaring in het doen van onderzoek. Anderzijds moeten zij politiek-bestuurlijke sensitiviteit hebben, waardoor zij in staat zijn om de boodschap uit de rapportages over te brengen aan de rest van de raadscommissie of de raad.

De vijfde en laatste factor heeft betrekking op de manier waarop vormgegeven wordt aan het uitvoeringsproces van de methode (#5). Dit vindt in drie fases plaats: het opstellen van de rapportage, de besloten bespreking met de commissie en de openbare vergadering met de wethouder of het college. Om het draagvlak onder de raad, en in het bijzonder de rapporteurs, te behouden, is de richtlijn om in de eerste fase een viertal bijeenkomsten van maximaal twee uur te organiseren tussen de rapporteurs en de analisten om stapsgewijs de rapportage vorm te geven. Deze verdeling moet voor een werkbare situatie zorgen waarin rekening gehouden wordt met raadsleden die naast het raadslidmaatschap een ‘gewone’ baan hebben. Het raadslidmaatschap is, in tegenstelling tot het Kamerlidmaatschap, parttime.

De vier bijeenkomsten beslaan een tijdsbestek van ten minste drie weken, zodat de analyse grondig genoeg kan zijn en de doorlooptijd niet leidt tot een haastige uitvoering. Om een inhoudelijke discussie te voeren met de wethouder(s) is gebleken dat het verstandig is om, in de tweede fase, ambtenaren van het college te betrekken bij de conclusies, aanbevelingen en vragen namens de commissie aan de wethouder. Hierdoor kan de wethouder zich inhoudelijk voorbereiden op de vragen. Wanneer dit niet wordt gedaan, is de kans aanwezig dat de wethouder het antwoord schuldig moet blijven aan de commissie en via een brief de beantwoording geeft. In de praktijk is gebleken dat dit op geen enkele wijze meer leidt tot een inhoudelijk debat. Ten slotte is aangegeven dat de kennis en ervaring over de methode gewaarborgd moet worden op een manier die onafhankelijk is van de verkiezingen. Wordt dit bij raadsleden ondergebracht, dan is de kans aanwezig dat de kennis en ervaring verdwijnt na de verkiezingen. Om dit duurzaam vorm te geven is uit het onderzoek gebleken dat de griffie de meest logische keuze is voor het borgen van de *methode Duisenberg* in gemeenten.

## Paragraaf 5.2 Beantwoording hoofdvraag

### **Wat zijn tot nu toe de ervaringen en verwachtingen bij de invoering van de *methode Duisenberg* in de gemeentelijke budgetcyclus, en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden voor het toekomstig gebruik van de methode?**

Uit de interviews is gebleken dat gemeenteraadsleden, Statenleden en Kamerleden voor hun gevoel onvoldoende grip krijgen, en hebben, op het begrotings- en verantwoordingsproces. Om hier verandering in te brengen nemen diverse provincies en gemeenten de *methode Duisenberg* over vanuit de Tweede Kamer, zodat op gestructureerd invulling gegeven kan worden aan de kaderstellende en controlerende taak van de volksvertegenwoordiging. Het doel van dit onderzoek is geweest om aan de hand van de bovenstaande onderzoeksvraag, op basis van ervaringen en verwachtingen van betrokkenen, lessen te kunnen trekken voor het toekomstig gebruik van de methode. Het is gebleken dat de ervaringen uit de Tweede Kamer een aanzienlijk aandeel hebben in de interesse voor de methode.

Sinds in 2013 is begonnen met de methode in de Tweede Kamer, hebben de Kamerleden van de Kamercommissie Onderwijs, Cultuur & Wetenschap het idee dat de debatten inhoudelijker zijn geworden, dat de informatiepositie van de commissie is verbeterd, én dat de begroting en jaarrekening in kwaliteit zijn toegenomen. De commissieleden hebben door de combinatie van deze factoren een beter beeld gekregen over de vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? En over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Zoals in de inleiding is beschreven zijn ook gemeenten en provincies van plan om de methode te gaan gebruiken.

Op basis van de verwachtingen en ervaringen die zijn verzameld tijdens dit onderzoek, is het mogelijk geweest om een vijftal factoren te achterhalen die van invloed zijn op de invoering van de methode. Deze factoren zijn bij de beantwoording van de derde deelvraag benoemd en vormen de basis voor de lessen die getrokken kunnen worden. Alles bij elkaar gezien komen deze factoren en lessen neer op:

#### ***Laat gemeenteraadsleden toegevoegde waarde ervaren door het gebruik van de methode Duisenberg.***

Eén van de meest essentiële elementen voor het succesvol invoeren en blijvend kunnen uitvoeren van de methode is dat de gemeenteraadsleden de toegevoegde waarde van de methode inzien en daadwerkelijk toegevoegde waarde ervaren. Wanneer dit niet het geval is, is de verwachting dat de methode niet lang gebruikt zal gaan worden. Op basis van het onderzoek zijn de volgende vijf elementen gesignaleerd om raadsleden de toegevoegde waarde te laten ervaren. Deze vijf punten zijn tevens de basis voor de aanbevelingen uit paragraaf 5.4.

- 1) De analyses, rapportages en uitkomsten moeten aansluiten bij de interesses en prioriteiten van gemeenteraadsleden,
- 2) Het gebruik van de methode zou een eventuele tijdsbesparing kunnen opleveren,
- 3) Door middel van de analyse hoeft, naar verwachting, een grote hoeveelheid technische vragen niet meer gesteld te worden, omdat fouten en onduidelijkheden uit de begroting zijn gehaald door de rapporteurs en eventuele analisten,
- 4) Zorg voor voldoende ruimte tussen het presenteren van de uitkomsten van de methode en de politieke behandeling, zodat eenieder zich met dezelfde informatiebasis kan voorbereiden op het politiek- inhoudelijke debat,
- 5) Voer de methode meerjarig uit om zo een langdurig effect te krijgen en uiteindelijk de leesbaarheid en informatievoorziening van de begroting en jaarrekening te verbeteren.

### **Paragraaf 5.3 Discussie**

In deze paragraaf zal ingegaan worden op zowel het uitgevoerde onderzoek en op de inhoudelijke uitkomsten en conclusies van de scriptie. Hierbij zal bediscussieerd worden in hoeverre de onderzoeksmethodologie en de uitkomsten betrouwbaar en valide tot stand zijn gekomen, en of deze robuust zijn tegenover eventuele kritiekpunten. De paragraaf wordt afgesloten met suggesties voor vervolgonderzoek naar het onderwerp van de *methode Duisenberg* bij gemeenten.

#### **Paragraaf 5.3.1 Methodologisch**

Gedurende de onderzoeksperiode, van februari 2017 tot half juni 2017, zijn een aantal gemeenten in Nederland begonnen met voor het eerst vorm geven aan de *methode Duisenberg*. Omdat in deze periode slechts de voorbereiding en de eerste fase van de uitvoering zijn doorlopen, heeft dit betekend dat het niet mogelijk is geweest om specifiek te achterhalen waar men tegenaan is gelopen in de volledige uitvoeringscyclus. Dit heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid van het onderzoek, omdat uitgegaan is van voornamelijk de verwachtingen van respondenten en in beperkte mate van ervaringen afkomstig uit de praktijk. Om toch de betrouwbaarheid te kunnen waarborgen is uitgegaan van het principe dat wanneer diverse respondenten, hetzelfde zeggen, de kans aannemelijk is dat dit in de realiteit invloed heeft op het uitvoeren van de methode. Dit heeft ertoe geleid dat de gekozen onderzoeksopzet voldoende robuust is gebleken voor dit onderzoek.

Tevens kunnen vraagtekens worden gezet bij de reikwijdte van het onderzoek. In het methodologische hoofdstuk is beschreven dat gebruik zal worden gemaakt van een casestudie. Kenmerkend hiervoor is dat dit zich richt op één enkele situatie of op één geval. In dat licht kan bediscussieerd worden of dit onderzoek niet te breed is uitgevoerd. Uiteindelijk is het namelijk niet enkel over de invoering in Amsterdam gegaan, maar over de algehele invoering van de methode bij de gemeentelijke overheid. Dit hoeft echter geen invloed te hebben op de mate waarin het onderzoek voldoende betrouwbaar en valide is uitgevoerd. In de eerste plaats omdat de invoering in Amsterdam naar verwachting gelijkenissen zou vertonen ten opzichte van andere gemeenten, provincies en het parlement. De essentie van de methode ligt immers in het hanteren van de zes hoofdvragen. Dit rechtvaardigt de bredere kijk op de gemeentelijke overheid zelf.

Om de casestudie over de invoering in de hoofdstad te waarborgen is hier gedurende het onderzoek accent op aangebracht en zijn acht van de zestien respondenten (50%) afkomstig geweest uit de Amsterdamse politiek, de raadsgriffie en de accountantsdienst van de gemeente. Hiermee is recht gedaan aan de gekozen onderzoeksstrategie.

Als derde kan bediscussieerd worden of het aantal respondenten (N=16) voldoende is geweest voor een goed beeld over de invoering van de methode bij gemeenten. Gedurende het onderzoek is gebleken dat dit een aanzienlijk deel is van het totale aantal betrokkenen bij het gebruik van de methode in Nederland. Daarnaast trad na ongeveer twaalf interviews de zogenaamde 'verzadiging' van informatie op. Dit hield in dat het spreken van extra respondenten geen nieuwe informatie meer zou opleveren met betrekking tot de invoering van de methode in het voorjaar van 2017. Om hier zeker van te zijn, zijn de overige gesprekken alsnog gevoerd. Wel is toen besloten om geen nieuwe interviews in te plannen.

Uit het bovenstaande valt te constateren dat het onderzoek methodologisch gedegen is uitgevoerd, en dat het aantal respondenten voldoende is gebleken om voor de situatie met betrekking tot het voorjaar 2017 de benodigde informatie te achterhalen.

### **Paragraaf 5.3.2            Inhoudelijk**

De inhoudelijke conclusies van deze scriptie kennen, naast de eerder benoemde periode waarin het onderzoek is uitgevoerd, nog een discussiepunt: niet alle gemeenteraden maken gebruik van raadscommissies. In den lande zijn diverse gemeenten aan het proberen om op een andere manier vorm te geven aan het meningsvormende proces door over te stappen op “politieke markten” of andere vormen van meningsvorming voor raadsleden. Omdat deze scriptie is uitgegaan van gemeenten waar wel sprake is van raadscommissies, en waarbij de andere vormen niet zijn meegenomen, kan dit een beperking zijn in het onderzoek voor deze gemeenten. Inhoudelijk gezien hoeft dit echter geen gevolgen te hebben voor de uitvoering. Ook binnen deze raden hebben gemeenteraadsleden inhoudelijke portefeuilles waarop zij woordvoerder zijn. Door dit te verdelen in categorieën kan op dezelfde manier worden gewerkt als wanneer sprake is van raadscommissies: door de analyse uit te laten voeren door de inhoudelijke woordvoerders op de desbetreffende beleidsprogramma’s of thematische clusters.

Een ander inhoudelijk punt is het feit dat dit onderzoek zich met name heeft gericht op de uitvoering van de *methode Duisenberg* bij de behandeling van de gemeentelijke jaarrekening. Hierdoor is niet gekeken naar de verschillen tussen de uitvoering van de methode bij het vaststellen van de begroting. Dit neemt echter niet weg dat de benoemde factoren niet specifiek in relatie staan met de jaarrekening, maar met de volledige budgetcyclus. Het voornaamste verschil hierbij zit in de taalkundige tijd waarin de vragen worden gesteld. De vragen: wat wilt de raad bereiken, wat moet daarvoor gedaan worden en wat mag het kosten (begroting), worden in de verleden tijd gesteld bij de jaarrekening. Dus: wat wilde de raad bereiken, wat moest daarvoor gedaan worden en wat heeft het gekost. Voor de volledigheid is dit element echter wel benoemd in deze paragraaf.

Op basis van dit onderzoek en de hierboven beschreven discussie, worden nu enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek naar de *methode Duisenberg* bij gemeenten. Dit zijn suggesties voor onderzoeken op de korte, middellange en lange termijn.

### **Paragraaf 5.3.3            Suggesties voor vervolgonderzoek**

Zoals is beschreven zijn de eerste gemeenten in het voorjaar van 2017 begonnen met de invoering van de methode. Dit onderzoek heeft, gezien de onderzoeksperiode, niet kunnen kijken naar de werkelijke uitvoering van de volledige cyclus. Om te achterhalen hoe gemeenten na afloop van het uitvoeren van de methode het proces hebben ervaren, wordt gesuggereerd dat vanaf het voorjaar van 2018 een nieuw onderzoek kan worden uitgevoerd over de daadwerkelijke ervaringen met de invoering. Hierin kan tevens aandacht besteed worden aan het verder ontwikkelen en vormgeven van de gemeentelijke variant op de *methode Duisenberg*. Door dit vanaf het voorjaar 2018 te doen hebben de diverse gemeenten zowel een analyseronde gehad bij de jaarrekening en bij de begroting. Het is daarnaast ook een periode waarin de voorbereidingen voor de derde ronde in gang worden gezet. Dit leidt tot de mogelijkheid om een beter beeld te vormen over de invoering van de methode binnen de gemeenten.

Voor de middellange termijn zou gekeken kunnen worden naar de vraag of de methode daadwerkelijk effect heeft op het verbeteren van de controlerende rol van de gemeenteraad. Hierbij gaat het dan met name over de ervaring en perceptie van raadsleden en de overige betrokkenen of de raad concretere doelen stelt en de verantwoording daadwerkelijk een plaats heeft gegeven. Het is waarschijnlijk dat, gezien de ervaringen uit de Tweede Kamer, hier enkele jaren voor nodig zijn. Deze scriptie ging over de vraag h<sup>o</sup>e de methode kan worden ingevoerd, een logische vervolgstap is dan dus om te bezien of deze invoering daadwerkelijk de gewenste effecten heeft.



Kijkend naar een termijn van ongeveer tien jaar, zou het interessant kunnen zijn om te onderzoeken hoe de *methode Duisenberg* zich verhoudt tot het geheel aan veranderinitiatieven van de afgelopen jaren om de kaderstellende- en controlerende taak te verbeteren. Het dualisme, het beleidsmatiger maken van begrotingen en jaarrekeningen door de programmabegroting zijn hier voorbeelden van. Het is in de toekomst interessant om na te gaan in hoeverre de methode op de lange termijn succesvol is geweest. De vraag is dan of de methode daadwerkelijk een aanzienlijke verandering teweeg heeft gebracht, of dat het net als de andere initiatieven niet voldoende is om de controlerende taak te verbeteren.

#### **Paragraaf 5.4 Aanbevelingen**

Op basis van het onderzoek en de hierboven getrokken conclusies worden hieronder een achttal aanbevelingen gedaan voor de invoering van de *methode Duisenberg* bij gemeenten. Met betrekking tot de beschrijving wordt eerst de aanbeveling weergegeven, en vervolgens wordt deze daaronder uitgelegd en onderbouwd. De essentie van deze aanbevelingen ligt voornamelijk in de ontdekte factoren die relevant zijn voor de invoering en uiteraard in de beantwoording van de hoofdvraag. De aanbevelingen worden achtereenvolgens behandeld, en aan het einde als totaal weergegeven.

#### ***Zorg dat raadsleden de toegevoegde waarde van de methode inzien***

Op basis van dit onderzoek is te stellen dat de interesse van gemeenteraadsleden voor de methode en de controlerende taak, afhankelijk is van de vraag of zij toegevoegde waarde ervaren door het gebruik van de rapportages. In relatie tot dit onderwerp zijn een viertal aanbevelingen geformuleerd. Aan de hand hiervan is het, op basis van het onderzoek, aannemelijk dat de ervaren toegevoegde waarde duidelijk gemaakt kan worden aan de leden van de raad, zodat het aansluit bij hun interesses.

#### ***Aanbeveling 1:***

***Voer de methode Duisenberg uit door middel van twee rapporteurs per raadscommissie, op het abstractieniveau van volledige begrotingsprogramma's of van thematische clusters.***

Als eerste wordt daarom aanbevolen om de *methode Duisenberg* uit te voeren per raadscommissie en op het niveau van volledige begrotingsprogramma's of thematische clusters. Door voor deze uitvoeringsvariant te kiezen kunnen inhoudelijk woordvoerders hun eigen inhoudelijke portefeuilles analyseren. Dit zorgt er daarnaast ook voor dat meerdere raadsleden per keer betrokken raken bij de kaderstellende- en controlerende functie, en niet alleen de financieel woordvoerders.

Door de uitvoering op het niveau van volledige begrotingsprogramma's of thematische clusters, afhankelijk van de reikwijdte van de commissie, ontstaat mogelijk de situatie dat raadsleden daadwerkelijk tijd kunnen besparen. De rapporteurs analyseren dan namelijk alle relevante beleidsonderdelen voor de betreffende commissie, waardoor de overige raadsleden dit alleen nog hoeven te doen als zij zelf ergens onvoldoende informatie over hebben gekregen. Met de thematische clusters worden hier meerdere beleidsprogramma's bedoeld die relevant zijn voor de commissie. Wanneer de methode bijvoorbeeld wordt toegepast in een commissie over het sociale domein, dan kan dit het geval zijn. In dit geval kunnen of de twee rapporteurs alles doen, of de commissie kan kiezen voor meerdere duo's.

### ***Aanbeveling 2:***

***Zorg dat de conclusies en aanbevelingen uit de rapportage van de rapporteurs voor de raad, en het college, relevant en concreet zijn.***

Na het uitvoeren van de analyses in de diverse raadscommissies, is gebleken dat het van belang is om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen zo relevant en concreet mogelijk te presenteren. De mate van concreetheid is, naast de leesbaarheid en helderheid ervan, belangrijk voor de mate waarin de conclusies en aanbevelingen kunnen worden opgepakt door het college en door de raad zelf. Hierbij gaat het uitsluitend over de beschreven technische, en dus feitelijke, conclusies en de daaruit volgende aanbevelingen. De politieke conclusies zijn, zoals is beschreven, aan de leden van de commissie zelf.

Wanneer conclusies en aanbevelingen blijven hangen in algemeenheden is niet duidelijk op welke manier de rapporteurs een verandering voorstellen. Met concrete aanbevelingen kunnen concrete veranderingen worden doorgevoerd. Dit is in principe hetzelfde idee als met het stellen van doelen: hoe specifieker het geformuleerd is, hoe beter de uitvoering te controleren en te monitoren is. Een voorbeeld hiervan is de leesbaarheid van de begroting en jaarrekening in Amsterdam: jarenlang is gevraagd om de leesbaarheid te verbeteren maar is nooit aangegeven hoe. Toen in 2016 wel een concrete motie is aangenomen bij de begrotingsbehandeling, was de jaarrekening over het jaar 2016 sterk toegenomen in leesbaarheid en kwaliteit, ten opzichte van de jaarrekening 2015. Dit onderschrijft het belang van concrete aanbevelingen. De relevantie zorgt vervolgens voor enige vorm van oplettendheid bij de raad. Een aanbeveling behoort aan te sluiten bij de interesse van de raadsleden, of het moet van dusdanige aard zijn dat de urgentie ervan duidelijk wordt gemaakt door de rapporteurs.

### ***Aanbeveling 3:***

***Laat de gemeenteraad en het college afspraken maken over de mogelijkheid voor de rapporteurs (en analisten) om vroegtijdig toegang te krijgen tot de jaarstukken of de begroting, zodat zij korte tijd na de openbaarmaking hun bevindingen kunnen presenteren aan de raadscommissie.***

De derde aanbeveling heeft te maken met de uitvoering van de methode en met de ervaren toegevoegde waarde. Het is gebleken dat momenteel bij gemeenten ongeveer drie weken zit tussen de publicatie van de jaarstukken of de begroting, en de politieke behandeling daarvan. Dit leidt tot een planningsprobleem ten opzichte van de uitvoering van de methode, waar op basis van dit onderzoek ten minste drie weken voor staat. Hierbij wordt opgemerkt dat deze termijn niet volledig onderbouwd kan worden gezien de periode van dit onderzoek en de ontwikkelingen bij diverse gemeenten.

Op het moment dat de rapporteurs gelijktijdig met de overige raadsleden de stukken ontvangen en dan pas de analyse moeten uitvoeren, is het voor de rest van de commissie onmogelijk om de uitkomsten van de rapportage te betrekken bij de politieke voorbereiding. Wanneer vooraf afspraken worden gemaakt tussen de raad en het college over eventuele vroegtijdige toegang tot de jaarstukken, ongeveer twee tot drie weken eerder, is het mogelijk om maximaal een week na het uitkomen van de beleidsstukken uitvoering te geven aan de tweede en derde fase van de methode: de besloten bespreking met de commissie en de openbare vergadering met het college. Om de acceptatie van deze aanbeveling te vergroten kan gekeken worden naar het onder embargo of in vertrouwelijkheid verstrekken van de conceptjaarstukken of -begroting.

Bij dit proces kan het opstellen van een meerjarenplanning ondersteunend werken. Naast dat de raadsleden weten op welk moment zij rapporteur zijn, zorgt het ervoor dat het college weet welke leden wanneer rapporteur zijn, en wie zij dus de conceptstukken moeten verstrekken. Wanneer de afspraken zijn gemaakt, kan dit meegenomen worden in het opstellen van het vergaderschema van de raad.

#### **Aanbeveling 4:**

***Heb oog voor een zorgvuldige uitvoering van de methode door hier rekening mee te houden tijdens het opstellen van het vergaderschema voor de raad en de bijbehorende raadscommissies.***

Ieder jaar stelt de griffie, in samenspraak met de gemeenteraad, na het zomerreces het vergaderschema op voor het daaropvolgende jaar. Hierdoor weten raadsleden op welk moment zij geacht worden aanwezig te zijn op het gemeentehuis voor een raads- of commissievergadering. Bij het opstellen van dit schema moet rekening gehouden worden met de uitvoering van de methode. Het gaat dan met name over de besloten besprekingen met de commissie en de openbare vergadering met het college.

Op deze manier kan preventief worden voorkomen dat op het moment zelf nog ruimte gevonden moet worden voor de bespreking en presentatie, of dat de overige raadsleden al andere afspraken hebben. Door dit vooraf op te nemen zijn deze risico's afgedekt en kan ieder raadslid hier rekening mee houden. Met betrekking tot de status van de vergadering zou deze gelijk moeten zijn aan iedere andere commissiebijeenkomst, om op deze manier te onderstrepen dat het net zo belangrijk is als de overige vergaderingen van de commissie.

Bij het vaststellen van het vergaderschema moet dus concreet rekening gehouden worden met het besloten gesprek met de commissie, en de openbare vergadering met de wethouder. Wanneer de afspraken van aanbeveling 3 vorm krijgen, kan de besloten bespreking enkele dagen na de publicatie van de begroting of jaarrekening plaatsvinden. Hierbij wordt opgemerkt dat de besloten bespreking eventueel gecombineerd kan worden met een reguliere vergadering wanneer dit niet anders uitkomt.

Bij het opstellen van het vergaderschema dient rekening gehouden te worden met:

- 1) Een periode van enkele dagen tot ongeveer een week tussen de besloten- en openbare commissievergadering. Dit om de urgentie en snelheid in het proces te houden;
- 2) Een door de raad/ het fractievoorzittersoverleg te bepalen periode tussen de openbare commissievergadering en de uiterste datum waarop raadsleden hun technische vragen over de begroting moeten indienen.

Op basis van de twee bovenstaande onderdelen kan ruimte worden ingepland om, indien nodig, de rapportage aan te passen op basis van het gesprek met de wethouder (nr. 1), en het zorgt ervoor dat de overige raadsleden de uitkomsten kunnen betrekken bij hun eigen politieke voorbereiding (nr.2). Wanneer zij na de rapportages nog vragen kunnen stellen komt namelijk vermoedelijk het effect over het verminderde aantal technische vragen aan het licht. Wellicht een belangrijker punt is dat zij met de conclusies en aanbevelingen van de rapporteurs gericht invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende taak, omdat een groot deel van de stukken al is doorgelicht.

Ten slotte bestaat het risico dat het college, zoals bij de behandeling van de jaarrekening over het jaar 2016 in Amsterdam, de publicatie van de begroting of jaarrekening verlaat publiceert. Om hier rekening mee te houden kan door de raadsgriffie van tevoren een "schaduwschema" worden opgesteld waarin rekening wordt gehouden met het opschuiven van de publicaties met bijvoorbeeld twee tot drie weken. Hiermee is aan de voorkant uitgezocht op welke manier dit invloed heeft op de reguliere vergadercyclus.

### ***Rapporteurs en analisten: rapportages die kloppen en boodschappen die overkomen***

De neutraliteit van de methode is een belangrijk element voor het draagvlak onder de betrokkenen. Bij twijfel hierover wordt het objectieve karakter van de rapportages ter discussie gesteld, en daarmee het gebruik van de rapporteurs als instrument namens de commissie. Om te voorkomen dat deze twijfel ontstaat wordt geadviseerd om, zeker de eerste keren, rapporteurs en analisten aan te wijzen die naast de ‘harde’ vaardigheden, zoals financiële kennis en onderzoeksvaardigheden, ook ‘zachte’ of sociale vaardigheden beheersen om daadwerkelijk de boodschap over te brengen en om ervoor te zorgen dat de potentiële twijfel over de neutraliteit weggenomen wordt. Als vijfde wordt dan ook aanbevolen:

#### ***Aanbeveling 5:***

***Zorg voor rapporteurs en/of ondersteuning met zowel “harde”- als “zachte” vaardigheden, zodat de rapportages feitelijk kloppen en de conclusies en aanbevelingen daadwerkelijk overkomen.***

Door gebruik te maken van rapporteurs en analisten die zowel ‘harde’- en ‘zachte’ vaardigheden hebben, wordt gezorgd dat de rapportages feitelijk juist zijn en dat de boodschap overgebracht kan worden. Bij de sociale vaardigheden hoort tevens het hebben van politiek-bestuurlijke sensitiviteit, waarmee de kans wordt vergroot dat de uitkomsten van de methode voor alle partijen acceptabel zijn. Hiermee is niet gezegd dat deze dan afgezwakt moeten worden. Dit ligt met name in het zorg dragen dat niet alleen de prioriteiten van de rapporteurs worden aangestipt, maar dat voor alle politici in het gemeentebestuur, zowel raadsleden en wethouders, relevante conclusies en aanbevelingen uit de rapportage komen.

De juistheid van de rapportages en de acceptatie van de conclusies en aanbevelingen, zorgt ook voor het behoudt van draagvlak bij zowel de raad en het college, en daarmee voor het langdurige succes van de methode. Dit is van belang omdat de verwachtingen op basis van dit onderzoek zijn dat, om daadwerkelijk veranderingen te kunnen waarnemen in de controlerende- en kaderstellende taak, de methode gedurende meerdere jaren moet worden uitgevoerd. Hiervoor is enige vorm van kennisborging nodig, om ook bij een nieuwe samenstelling van de gemeenteraad met de methode te kunnen werken.

### ***Toekomstbestendig borgen en delen van kennis, ervaringen en informatie over de methode***

De laatste drie aanbevelingen hebben betrekking op het borgen en delen van ervaringen, kennis en informatie over de invoering van de methode binnen een gemeente. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het intern borgen van de methode door dit onder te brengen bij de raadsgriffie, om gebruik te maken van een bestaand format voor rapportages over de jaarrekening, en ten slotte zal ingegaan worden op een advies om een landelijk platform op te richten waarmee een netwerk ontstaat tussen gemeenten, provincies en het parlement over de *methode Duisenberg*.

#### ***Aanbeveling 6:***

***Maak de raadsgriffie verantwoordelijk voor de manier waarop kennis, ervaring en informatie wordt geborgd en bewaakt binnen de gemeente.***

Het risico bestaat dat, wanneer de kennis en ervaring bij de gemeenteraad wordt ondergebracht, dit kan verdwijnen na de verkiezingen. De kans is namelijk aanwezig dat raadsleden niet terugkeren in een toekomstige bestuursperiode. Om de kennis over de uitvoering en werking van de *methode Duisenberg* te kunnen borgen wordt geadviseerd om dit bij de raadsgriffie onder te brengen. Hoewel de griffie in principe ondersteunend is, en de methode over inhoudelijke zaken gaat, is dit wel de meest logische plek. De griffie kan namelijk ook beleidsinhoudelijke ondersteuning leveren. Wat betreft de inhoud kan bijvoorbeeld, net als bij de gemeente Amsterdam, gekozen worden om enkele medewerkers verantwoordelijk gemaakt worden voor de begeleiding van de analyses.

Gekozen is voor de raadsgriffie omdat dit de directe ambtelijke ondersteuning is van de raad. Eerder in het onderzoek is vermeld dat de samenstelling van de griffie onafhankelijk is van verkiezingsuitslagen. Dit leidt ertoe dat waar met raadsleden het risico ontstaat dat zij na vier jaar de raad verlaten, griffiemedewerkers langer betrokken blijven. Dit resulteert in een toekomstbestendige borging van de kennis, informatie en ervaring met betrekking tot de uitvoering van de *methode Duisenberg*. Bij deze aanbeveling wordt opgemerkt dat het begrip “raadsgriffie” breed gezien dient te worden, wat inhoudt dat de voltallige griffie, of een deel daarvan, hierbij betrokken kan zijn en dat op een of andere manier moet worden gekeken hoe het vertrek van griffiemedewerkers kan worden opgevangen. Omdat dit specifieke punt niet naar boven is gekomen in het onderzoek, zal daar niet verder op in worden gegaan.

Het onderbrengen bij de raadsgriffie heeft daarnaast nog een ander voordeel: het versterkt het beeld van de dualistische controlerende rol van de raad. Wordt de kennis en informatie over de methode in de ‘reguliere’ ambtelijke organisatie ondergebracht, dan valt dit uiteindelijk onder het college van burgemeester en wethouders. De tweede reden om het bij de griffie onder te brengen is dan ook om elke vorm van twijfel en beeldvorming over de onafhankelijkheid weg te nemen. In dit licht kan het ook beargumenteerd worden als het ondersteunen van de raad, wat een van de taken is van de griffie.

#### **Aanbeveling 7:**

***Maak bij de uitvoering van de methode bij gemeenten gebruik van het bijgevoegde format.***

In dit rapport is enkele keren aangegeven dat in het voorjaar van 2017 onder andere de gemeente Amsterdam, Eindhoven, Utrecht, 's Hertogenbosch en Heerhugowaard de eerste stappen hebben gezet voor het gebruiken van de *methode Duisenberg*. Op basis van de ervaringen bij de diverse gemeenten, en via de betrokkenheid van de onderzoeker in Amsterdam, is een PowerPoint-format ontwikkeld om de opstartfase bij de invoering te versoepelen. Dit dient als een praktisch handvat op basis van de inzichten uit dit onderzoek waarmee een groot deel van de rapportage klaar is. Het format bevat hiervoor een invulinstructie waardoor het praktisch toepasbaar is, zowel met en zonder analisten. In dit sjabloon zijn diverse tabellen opgenomen die van toepassing zijn op de vragen van de *methode Duisenberg*. De inspiratie voor dit format betrof de rapportages uit de Tweede Kamer, aangepast op basis van de kenmerken van een gemeente. Zo is het weerstandvermogen toegevoegd, wat irrelevant is voor de Rijksoverheid. Deze aanbeveling draagt daarin bij aan het versoepelen van de invoering bij anderen gemeenten. Immers, waarom het wiel als gemeenten zelf uitvinden wanneer een basis al is gelegd?

Het invulformat is te vinden in bijlage 5 en levert, samen met de systematische procesbeschrijving uit bijlage 3 en het rekenschema uit bijlage 4, praktische handvatten om gemeenten bij te staan met de invoering van de methode. De rapporteurs en analisten hoeven hierdoor enkel nog hun eigen accenten te leggen op basis van de wensen van de raad en de prioriteiten binnen de gemeente.

#### **Aanbeveling 8:**

***Creëer een landelijk platform voor het uitwisselen van kennis en ervaringen over de invoering en het gebruik van de methode Duisenberg bij alle overheidslagen.***

Ten slotte wordt als achtste een aanbeveling gedaan die niet voor een individuele gemeente is, maar voor alle betrokkenen bij de *methode Duisenberg*: creëer een landelijk platform om kennis en ervaring uit te wisselen. Iedere gemeenteraad legt uiteindelijk haar eigen accenten in de manier waarop zij de invoering aanpakt en waarop de uitvoering wordt vormgegeven. Door op deze manier de verbinding te zoeken kunnen gemeenten van elkaar leren en draagt het bij aan een bestendige borging van de kennis en ervaringen over de invoering van de methode waar dan ook binnen de Nederlandse overheid.

In dit platform moet daarnaast ook de mogelijkheid bestaan om elkaar om advies te vragen en wellicht zelfs assistentie. Gemeenten die in de toekomst gebruik willen maken van de methode hoeven zich in dat geval dan enkel aan te sluiten bij het landelijke platform, waar zij de nodige informatie kunnen vinden over het invoeren en uitvoeren van de methode.

Samenvattend zijn dit de acht aanbevelingen die op basis van het onderzoek worden gedaan:

<i>Aanbev. 1</i>	Voer de <i>methode Duisenberg</i> uit door middel van twee rapporteurs per raadscommissie, op het abstractieniveau van volledige begrotingsprogramma's of van thematische clusters.
<i>Aanbev. 2</i>	Zorg dat de conclusies en aanbevelingen uit de rapportage van de rapporteurs voor de raad en het college relevant en concreet zijn.
<i>Aanbev. 3</i>	Laat de gemeenteraad en het college afspraken maken over de mogelijkheid voor de rapporteurs (en analisten) om vroegtijdig toegang te krijgen tot de jaarstukken of de begroting, zodat zij korte tijd na de openbaarmaking hun bevindingen kunnen presenteren aan de raadscommissie.
<i>Aanbev. 4</i>	Heb oog voor een zorgvuldige uitvoering van de methode door hier rekening mee te houden tijdens het opstellen van het vergaderschema voor de raad en de bijbehorende raadscommissies.
<i>Aanbev. 5</i>	Zorg voor rapporteurs en/of ondersteuning met zowel "harde"- als "zachte" vaardigheden, zodat de rapportages feitelijk kloppen en de conclusies en aanbevelingen daadwerkelijk overkomen.
<i>Aanbev. 6</i>	Maak de raadsgriffie verantwoordelijk voor de manier waarop kennis, ervaring en informatie wordt geborgd en bewaakt binnen de gemeente.
<i>Aanbev. 7</i>	Maak bij de uitvoering van de methode bij gemeenten gebruik van het bijgevoegde format.
<i>Aanbev. 8</i>	Creëer een landelijk platform voor het uitwisselen van kennis en ervaringen over de invoering en het gebruik van de <i>methode Duisenberg</i> bij alle overheidslagen.

### **Paragraaf 5.5 Reflectie**

In de discussieparagraaf is ingegaan op de voornaamste discussiepunten met betrekking tot de inhoudelijk uitkomsten, en methodologische uitvoering, van dit onderzoek. Afsluitend wordt een korte reflectie gegeven over de manier waarop het onderzoek is ervaren.

Onderzoekstechnisch is dit onderzoek vrijwel vlekkeloos verlopen, met wellicht enkele aandachtspunten voor het schrijfproces ten opzichte van het theoretisch kader en de onderzoeksresultaten. Wat echter moeilijker is gebleken was het managen van verwachtingen bij mijn collega's. Het is gebleken dat dusdanig veel tijd besteed is aan het uitvoeren van dit onderzoek en de rapportage hiervan. Op dat gebied zijn door de onderzoeker fouten gemaakt in de procesplanning. Hierdoor is in de praktijk minder bijgedragen aan de daadwerkelijke invoering bij de gemeente Amsterdam. Dit heeft zich beperkt tot het opstellen van het bijgevoegde format, van lijsten met doelstellingen en bijbehorende streef- en realisatiewaarden en het analyseren van het gemeentelijke accountantsrapport.

Ten opzichte tot het monitoren van de voortgang is het lastig gebleken om een helder beeld te creëren over de hoeveelheid werk die het schrijven heeft gekost. De plannings waar mee zijn gewerkt zijn gezien het vele herformuleren niet gehaald. De opgedane ervaring is een belangrijke les geweest voor toekomstige onderzoeken en scripties.

## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2012). *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Allers, M., Toolsema-Veldman, L., & Zeilstra, A. (2008). *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad: raadsonderzoek*. Rijksuniversiteit Groningen. Groningen: COELO. Opgeroepen op februari 24, 2017
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (Tweede, herziene druk ed.). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovens, M. (2005). *Publieke verantwoording: een analysekader*. Opgeroepen op maart 30, 2017, van Publieke verantwoording
- Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2012). *Openbaar Bestuur; beleid, organisatie en politiek* (8ste herziene druk ed.). Deventer: Wolters Kluwer business.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4de editie ed.). Oxford, Groot-Britannië: Oxford University Press.
- de Kam, C., Koopmans, L., & Wellink, A. (2011). *Overheidsfinanciën* (13 ed.). Groningen/ Houten: Noordhoff Uitgevers.
- de Witt Wijnen, P. (2015, augustus 29). *VVD'er geeft Tweede Kamer boekhoudles*. Opgeroepen op februari 28, 2017, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/08/29/vvder-geeft-tweede-kamer-boekhoudles-1527239-a40581>
- Depla, S. (2014). *Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Opgehaald van <https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/accountantscontrole-begroting-verantwoording/brieven/rapport-vernieuwing-van-de-begroting-en-verantwoording-van-gemeenten>
- Depla, S. (2015). *Vernieuwing accountantscontrole gemeenten*. Den Haag: Commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Opgeroepen op februari 26, 2017, van <http://www.commissiebbv.nl/thema/vernieuwing-bbv/>
- Duisenberg, P. (2016, november). New development: how MP's in the Dutch parliament strengthened their budgetary and accounting powers. *Public Money & Management*, 36:7, 521-526.
- Duisenberg, P., & van Meenen, P. (2014). *Handreiking controle begroting en verantwoording*. Den Haag: Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven - Tweede Kamer.
- Gemeente Amsterdam. (2017). *Verordening op de Rekeningencommissie 2017*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam. Opgeroepen op mei 21, 2017, van [http://www.regelgeving.amsterdam.nl/verordening\\_op\\_de\\_rekeningencommissie\\_2017](http://www.regelgeving.amsterdam.nl/verordening_op_de_rekeningencommissie_2017)
- Groot, T., & van Helden, G. (2012). *Financieel management van non-profit organisaties*. Groningen/ Houten: Noordhoff Uitgevers.

- Iedema, R., & Wiebinga, P. (2010). *Profiel van de Nederlandse overheid; organisatie, beleid en besluitvorming* (6de ed.). Bussum: Coutinho.
- Jonker, U. (2016, augustus 14). *Overheidsfinanciën voor dummies: het succes van 'de methode Duisenberg'*. Opgeroepen op februari 28, 2017, van Financieel Dagblad: <https://fd.nl/economie-politiek/1160974/overheidsfinancien-voor-dummies-het-succes-van-de-methode-duisenberg>
- M.C. Wassenaar, M.A. Allers, & A.J.W.M. Verhagen. (2014). *Financiën van de decentrale overheden* (2e herziene ed.). Den Haag: Delta Hage.
- Monkel, M., van Drie, W., Anderson, R., van den Berg, K., & Buijserd, J. (2010). *Planning en Control functie*. Lokale Rekenkamer Leerdam. Leerdam: Raadsgriffie gemeente Leerdam. Opgeroepen op februari 24, 2017, van <https://www.inholland.nl/media/10774/onderzoek-rekenkamer-leerdam.pdf>
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein* (1e ed.). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2011). *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden: een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen. Opgeroepen op februari 26, 2017
- Ridderbos, M. (2011). *Handboek publiek management, hoofdstuk 13: Financieel management*. Boom | Lemma.
- Schilder, N., Aardema, H., van Dam, M., Koldenhoff, R., & Geuzendam, H. (2010). *Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies*. BMC Advies Management. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Shahsavari-Jansen, M., Poot, M., van Osselaer, J., Ernsting, Z., Boutkan, D., & Pe, M. (2016). *Enquête Financiële functie Amsterdam 2002 - 2014*. Amsterdam: Joh. Enschedé Amsterdam.
- van den Bersselaar, V. (2015). *Wetenschapsfilosofie in veelvoud* (Tweede, herziene druk ed.). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding* (4e ed.). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Visscher, Y. (2011). *Praktisch Staatsrecht* (2e ed.). Groningen/ Houten: Noordhoff Uitgevers.
- VNG & NVRR. (2011). *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*. Den Haag: Excelsior. Opgeroepen op mei 21, 2017, van [https://vng.nl/files/vng/vng//Documenten/Extranet/Gemeentefinancien/Gemeentefinancien%202011/20110114\\_KH\\_handreiking\\_lokale\\_rekenkamer.pdf](https://vng.nl/files/vng/vng//Documenten/Extranet/Gemeentefinancien/Gemeentefinancien%202011/20110114_KH_handreiking_lokale_rekenkamer.pdf)
- VNG. (2013). *Programmabegroting en -rekening*. Opgeroepen op februari 23, 2017, van [https://vng.nl/files/vng/pagina\\_attachments/2013/vng-raadgever-programmabegroting-en-rekening-januari-2014\\_0.pdf](https://vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2013/vng-raadgever-programmabegroting-en-rekening-januari-2014_0.pdf)
- VNG. (2017). *Handleiding Versterking opdrachtgeverschap van de raad bij de accountantscontrole*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Opgeroepen op mei 21, 2017, van <https://vng.nl/files/vng/20170330-handleiding-accountantscontrole.pdf>



Wijntjes, W. (2003). *Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten*. Den Haag: Commissie voor het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Opgeroepen op februari 24, 2017, van <http://www.commissiebbv.nl/begroten/uitgangspunten/>

## Bijlage 1: Respondentenlijst

In het onderstaande schema staan de respondenten waarmee is gesproken tijdens het onderzoek:

<b>Nr.</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
1.	Pieter Duisenberg	<i>Tweede Kamerlid, initiatiefnemer en bedenker methode</i>
2.	Liesbeth Reekers	<i>Medewerkster Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, Tweede Kamer</i>
3.	Marijke Pe	<i>Raadsgriffier gemeente Amsterdam</i>
4.	Martine Koedijk	<i>Hoofd gemeentelijke accountantsdienst Amsterdam (ACAM)</i>
5.	Daniëlle Wuite	<i>Medewerkster Bureau Onderzoek Ondersteuning Gemeenteraad Amsterdam</i>
6.	Tineke Kuypers	<i>Medewerkster Bureau Onderzoek Ondersteuning Gemeenteraad Amsterdam</i>
7.	Marcel van den Heuvel	<i>Gemeenteraadslid in de gemeente Amsterdam</i>
8.	Joris van Osselaer	<i>Gemeenteraadslid in de gemeente Amsterdam, voorzitter Rekeningencommissie</i>
9.	Femke Roosma	<i>Gemeenteraadslid in de gemeente Amsterdam</i>
10.	Marianne Poot	<i>Gemeenteraadslid in de gemeente Amsterdam, voormalig lid enquêtecommissie</i>
11.	Tom Meylink	<i>Gemeenteraadslid in de gemeente Eindhoven</i>
12.	Irene van Hooff	<i>Gemeenteraadslid in de gemeente Almere</i>
13.	Robert Janssen	<i>Gemeenteraadslid in de gemeente 's Hertogenbosch</i>
14.	René Schoemaker	<i>Gemeenteraadslid in de gemeente Heerhugowaard</i>
15.	Hubert Koevoets	<i>Statenlid in de provincie Noord-Brabant</i>
16.	Suzan Mathijssen	<i>Secretaris-directeur van de Rekenkamer Oost-Nederland</i>

## Bijlage 2: Adviesnotitie opdrachtgever

Opsteller : Wesley Boer

Datum : 14 juni 2017

Aan : Mevrouw M. Pe

Raadsgriffier gemeente Amsterdam

---

Adviezen over het gebruik van de methode Duisenberg bij de gemeenteraad van Amsterdam.

---

### Samenvatting - probleemstelling

Het financieel beheer van de gemeente Amsterdam is de afgelopen jaren niet geheel vlekkeloos gelopen. Om deze reden heeft de gemeenteraad van Amsterdam besloten om eind 2014 een raadsenquête uit te voeren naar de financiële functie van de gemeente gedurende de periode 2002 – 2014. De uitkomsten van dit onderzoek zijn voor de zomer van 2016 gepresenteerd aan de raad. Eén van de uitkomsten van de raadsenquête betrof het feit dat de gemeenteraad met name zelf te kort is geschoten met betrekking tot de invulling van zijn kaderstellende- en controlerende taak. Om hier gestructureerd en systematische vorm aan te geven is geadviseerd om de *methode Duisenberg* uit de Tweede Kamer over te nemen. Op 13 juli 2016 heeft de raad besloten om, in het kader van een pilot, tijdelijk twee analisten aan te nemen bij de raadsgriffie voor de uitvoering van de methode.

In het voorjaar van 2017 heeft de gemeenteraad van Amsterdam voor het eerst kennis gemaakt met de *methode Duisenberg*. Gedurende de periode februari – half juni 2017 zijn de twee tijdelijke analisten bij de raadscommissies Werk & Inkomen en Infrastructuur & Duurzaamheid aan de slag gegaan met het gebruik van de methode.

### Beleidsadvies - totaalbeeld

In het kader van een afstudeeronderzoek naar de invoering van de *methode Duisenberg* bij gemeenten, is de mogelijkheid geboden om tegelijkertijd mee te werken aan de invoering in Amsterdam. Op basis van de opgedane kennis en ervaringen zijn een drietal aanbevelingen geformuleerd die direct van toepassing zijn op het toekomstig gebruik van de methode in de gemeente Amsterdam. Deze aanbevelingen dragen bij aan het toekomstbestendig vormgeven van de *methode Duisenberg*, en daarmee aan het verbeteren van de kaderstellende- en controlerende taak van de gemeenteraad. Allereerst worden de drie aanbevelingen als totaal weergegeven, en vervolgens worden deze puntsgewijs beargumenteerd.

<i>Aanbeveling 1</i>	Voer de methode Duisenberg uit door middel van twee rapporteurs per raadscommissie, op het abstractieniveau van volledige begrotingsprogramma's of van thematische clusters.
<i>Aanbeveling 2</i>	Zorg dat de conclusies en aanbevelingen uit de rapportage van de rapporteurs concreet zijn.
<i>Aanbeveling 3</i>	Onderzoek of het mogelijk is om afspraken te maken tussen het presidium en het college met betrekking tot het vroegtijdig verlenen van toegang tot de jaarstukken en begroting voor de rapporteurs en analisten, zodat zij korte tijd na de publicatie hun rapportages, bevindingen en aanbevelingen kunnen presenteren aan de raadscommissie.

### Beleidsadvies - argumentatie

Uit het afstudeeronderzoek is gebleken dat de belangrijkste succesfactor voor het slagen van de invoering van de *methode Duisenberg*, de daadwerkelijk ervaren toegevoegde waarde is. Dit gaat over de vraag in hoeverre de controle- en informatiepositie van gemeenteraadsleden daadwerkelijk toeneemt, hoe de uitvoering aansluit bij de interesses van raadsleden en op welke manier de uitkomsten van de rapportages gebruikt kunnen worden in de politieke voorbereidingen.

**Aanbeveling 1** Voer de methode Duisenberg uit door middel van twee rapporteurs per raadscommissie, op het abstractieniveau van volledige begrotingsprogramma's of van thematische clusters.

Om de rapportages te laten aansluiten bij de interesses van raadsleden, is het verstandig om door te gaan op de weg die Amsterdam momenteel is ingeslagen met betrekking tot de analyses per raadscommissie. Op deze manier wordt verzekerd dat inhoudelijk woordvoerders betrokken worden bij de voor hen relevante beleidsonderwerpen. Hierdoor hebben zij direct nut van de uitkomsten uit de rapportages. Hierbij is het tevens van belang om, in tegenstelling tot de huidige uitvoeringsvorm op het niveau van programmaonderdelen, volledige begrotingsprogramma's of thematische clusters te onderzoeken. In dat geval worden de begroting of jaarrekening op alle relevante onderwerpen voor de commissie geanalyseerd, en niet enkel op deelonderwerpen. Hiermee krijgen raadsleden een totaalbeeld van het geplande of gevoerde beleid. Hoewel het voor de introductiefase begrijpelijk is, wordt geadviseerd om als uiteindelijk doel de volledige programma's te stellen.

**Aanbeveling 2** Zorg dat de conclusies en aanbevelingen uit de rapportage van de rapporteurs concreet zijn.

Een tweede manier om de toegevoegde waarde van de methode te duiden, is om te zorgen voor concrete aanbevelingen vanuit de rapportages. Alleen wanneer concreet wordt aangegeven welke veranderingen nodig zijn om de informatie- en controlepositie van de raad te versterken, kan hier vorm aan worden gegeven. Het is gebleken dat in het verleden de gemeenteraad met regelmaat heeft gevraagd om het 'leesbaarder maken' van de begrotingen en jaarrekeningen, maar dat dit nooit concreet is gemaakt. Hierdoor ontstond weinig verbetering. Sinds het aannemen van motie Poot cs (nr. 492, 2016) in het najaar van 2016 heeft het college een duidelijke richting gekregen van de raad, waardoor de jaarrekening 2016 ten opzichte van de jaarrekening 2015 aanzienlijk is verbeterd in leesbaarheid. Door middel van concrete aanbevelingen kunnen echte veranderingen optreden in de kaderstellende- en controlerende taak van de gemeenteraad.

**Aanbeveling 3** Onderzoek of het mogelijk is om afspraken te maken tussen het presidium en het college met betrekking tot het vroegtijdig verlenen van toegang tot de jaarstukken en begroting voor de rapporteurs en analisten, zodat zij korte tijd na de publicatie hun rapportages, bevindingen en aanbevelingen kunnen presenteren aan de raadscommissie.

Het derde aspect heeft een directe koppeling met de planning van de planning en control-cyclus in Amsterdam. In het voorjaar van 2017 is de methode dusdanig ingericht, dat het besloten overleg tussen rapporteurs en de commissie slechts twee dagen voor de politieke behandeling plaats heeft kunnen vinden. De openbare vergadering met de wethouder vond plaats in dezelfde vergadering als de behandeling van de jaarrekening in de commissies. Dit heeft als gevolg gehad dat raadsleden geen mogelijkheid hadden om, op basis van de rapportages, de jaarrekening te lezen. Uit het onderzoek is gebleken dat dit wel een van de wensen is, zodat dit uiteindelijk kan leiden tot het gericht lezen van de jaarrekening. Om deze reden wordt geadviseerd om afspraken te maken tussen het presidium en het college over vroegtijdige toegang tot de begrotingen en jaarrekeningen voor de rapporteurs en analisten. Hoewel deze aanbeveling het gevoeligste ligt, is dit van belang voor de structurele toegevoegde waarde van de *methode Duisenberg* in Amsterdam. Om een ongelijke informatiepositie tussen de rapporteurs en de overige leden te voorkomen, kan gekozen worden om hen enkel de relevante beleidsprogramma's en financiële onderbouwingen te doen toekomen.

### **Effecten van de beleidsopties/ politiek-bestuurlijke situatie**

De drie aanbevelingen hebben verschillende effecten op de uitvoering van de *methode Duisenberg* in de gemeente Amsterdam. De eerste aanbeveling, over de uitvoering op het niveau van begrotingsprogramma's per raadscommissie, vraagt om of een zwaardere werklast voor de huidige rapporteurs óf voor de noodzaak om meerdere rapporteurs aan te nemen. Hierbij dient meegenomen te worden dat veel van de huidige werklast afkomstig is geweest van het opzetten van de vorm waarin de analyses vorm krijgen. De ervaringen uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal leren dat deze 'pionierende-fase', na de eerste rondes vervangen wordt door een situatie waarin het bijwerken van de rapportages het grootste deel van het takenpakket uitmaakt voor de rapporteurs en analisten.

De tweede aanbeveling heeft met name betrekking op bewustwording van raadsleden. In dit kader kan ook gedacht worden aan een plek voor de *methode Duisenberg* gedurende het opleidingstraject van de nieuwe gemeenteraad na de gemeenteraadsverkiezingen.

De derde aanbeveling is naar verwachting het meest ambitieus. Het eerder verkrijgen van toegang tot de begroting en jaarrekening is naar verwachting een gevoelig onderwerp binnen de gemeente Amsterdam. Om deze reden is het essentieel om deze discussie niet vanuit de raadsgriffie of de rapporteurs te voeren met het college, maar om het gesprek middels het presidium aan te gaan. Het dagelijks bestuur van de gemeenteraad heeft immers een sterkere positie om dergelijke veranderingen voor te stellen dan individuele raadsleden. Het vereist vertrouwen vanuit zowel de raad en het college. De vroegtijdige toegang tot de jaarstukken heeft als risico dat, wanneer een raadslid bewust of onbewust informatie openbaart, dit de vertrouwensband tussen raad en college aanzienlijk beschadigt. Aan de andere kant zijn de voordelen voor de uitvoering van de methode, en daarmee voor de raad zelf, aanzienlijk hoger.

Zoals is beschreven wordt op deze manier de mogelijkheid gecreëerd om de raadscommissie korte tijd na de openbaarmaking van de jaarrekening of begroting, en ruim voor de politieke behandeling, te voorzien van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de rapportages. Dit leidt ertoe dat de niet-rapporteurs op een gerichte manier de begroting of jaarrekening kunnen lezen. Hiermee hebben raadsleden tijdens hun politieke voorbereiding een gelijke informatiebasis, wat het inhoudelijke debat ten goede komt.

### **Financiële gevolgen**

Geen.

### **Gevraagde beslissing**

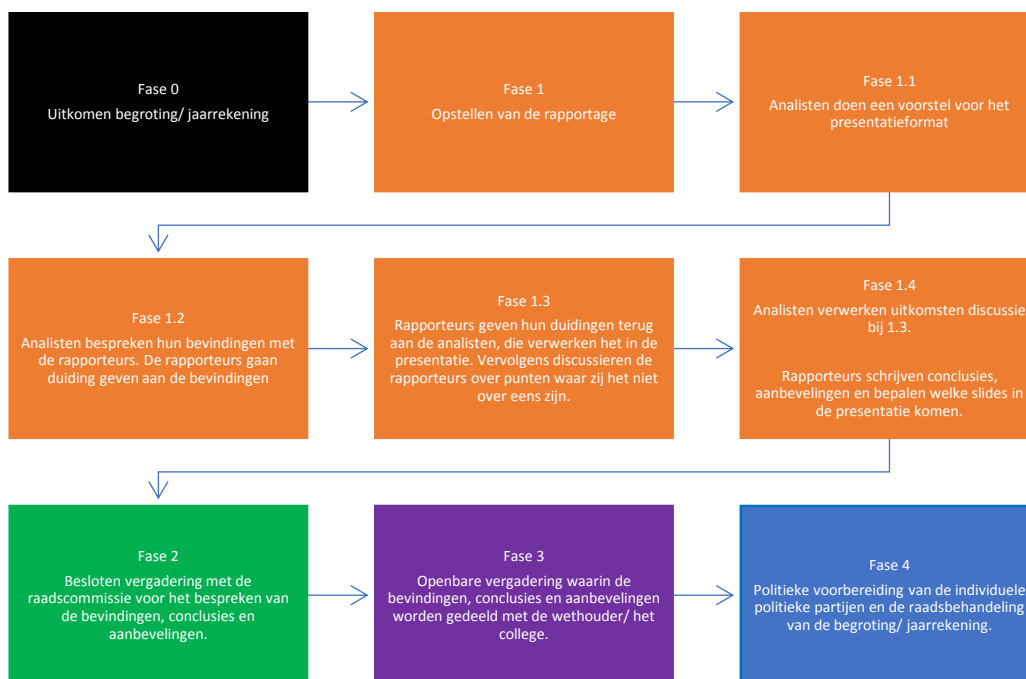
Concreet wordt gevraagd om de volgende beslissing:

1. De bovenstaande adviezen, en de bijbehorende argumentatie, mee te nemen tijdens de tussenevaluatie van de analyse van de jaarrekening 2016, en tijdens de algemene evaluatie.
2. Het scriptieonderzoek uit de bijlage mee te nemen tijdens de tussen- en definitieve evaluatie van de pilot, om op basis daarvan na te gaan op welke manier de methode verder kan worden gebruikt in de gemeente Amsterdam.
3. De inhoud van de *methode Duisenberg* en de manier waarop dit in Amsterdam vorm krijgt, mee te nemen in het opleidingstraject voor de nieuwe gemeenteraad na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018.

### **Bijlage**

Scriptieonderzoek 'Vertrouwen op verantwoording: afstudeerscriptie over de invoering van de methode *Duisenberg* bij gemeenten'.

### Bijlage 3: Procesbeschrijving methode Duisenberg



Fase	Beschrijving
0	Publicatie van/ toegang tot de begroting of jaarrekening.
1	Opstellen van de rapportage.
1.1	Analisten doen een voorstel aan de rapporteurs over de rapportage.
1.2	Analisten vullen de dia's en leggen hun bevindingen voor aan de rapporteurs.
1.3	Rapporteurs geven duidingen aan de bevindingen en discussiëren daarover.
1.4	Analisten verwerken de duidingen en de rapporteurs schrijven de conclusies, aanbevelingen en bepalen welke dia's in de presentatie komen.
2	Besloten vergadering met de raadscommissie voor het bespreken van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.
3	Openbare vergadering waarin de bevindingen, conclusies en aanbevelingen worden gedeeld met de wethouder(s)/ het college.
4	Politieke voorbereiding van de individuele politieke partijen en de behandeling van de begroting of jaarrekening.

#### Opzet openbare vergadering met de wethouder(s)/ het college

Allereerst vindt de presentatie van de rapporteurs plaats, waarna de wethouder ruimte krijgt om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Vervolgens vindt de reguliere behandeling plaats waarbij iedere politieke partij de ruimte krijgt om inhoudelijk te reageren op de uitkomsten van de rapportage.

#### Bijlage 4: Schema met de berekening aantal raadsleden vs. aantal raadscommissies

Voor deze bijlage zijn enkele scenario's uitgewerkt waarbij is berekend om de hoeveel rapportagerondes een raadslid naar verwachting dient op te treden als rapporteur. Deze getallen zijn per commissie en houden geen rekening met raadsleden die lid zijn van meerdere raadscommissies. De omvang van de gemeenteraden is gebaseerd op de gemeenten waarvan in de inleiding is beschreven dat zij interesse hebben of hadden in het gebruik van de methode, dit zijn in omvang van laag naar hoog: Heerhugowaard (31), Zeist (33), Almere, 's Hertogenbosch (39), Eindhoven en Amsterdam (45). Bij de berekening is uitgegaan van drie tot acht raadscommissies per gemeente.

De gehanteerde berekening is:

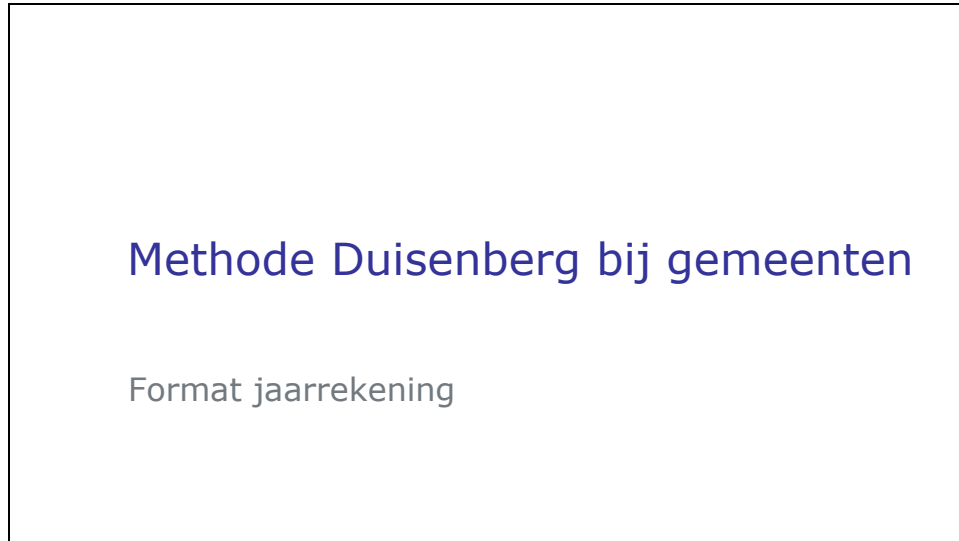
$$\text{Rapporteurschap} = \frac{\text{Aantal gemeenteraadsleden in de raad}}{\text{Aantal raadscommissies}} / 2$$

Hiermee wordt het totaal aantal raadsleden gedeeld door het aantal commissies, om zo tot een gemiddeld aantal commissieleden te komen. Vervolgens wordt dit gehalveerd om rekening te houden met het duo aan rapporteurs. Deze berekening is voor de eenvoudigheid uitgegaan van een gelijk aantal oppositie en coalitieleden. Achter het cijfer met om de hoeveel keer men rapporteur is, staat daarachter de duur in jaren die daartussen zit.

	Aantal raadscommissies					
Raadsleden	3	4	5	6	7	8
31	5 (2,5 jaar)	4 (2,0 jaar)	3 (1,5 jaar)	3 (1,5 jaar)	2 (1,0 jaar)	2 (1,0 jaar)
33	5 (2,5 jaar)	4 (2,0 jaar)	3 (1,5 jaar)	3 (1,5 jaar)	2 (1,0 jaar)	2 (1,0 jaar)
39	7 (3,5 jaar)	5 (2,5 jaar)	4 (2,0 jaar)	3 (1,5 jaar)	3 (1,5 jaar)	2 (1,0 jaar)
45	8 (4,0 jaar)	6 (3,0 jaar)	5 (2,5 jaar)	4 (2,0 jaar)	3 (1,5 jaar)	3 (1,5 jaar)

## Bijlage 5: Presentatieformat voor de methode Duisenberg bij gemeenten (jaarrekening)

### Dia 1



### Dia 2





## Inhoudsopgave

- De zes vragen uit de methode Duisenberg
  1. *Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?*
  2. *Welke doelen zijn behaald?*
  3. *Welke prestaties zijn geleverd?*
  4. *Wat heeft het gekost?*
  5. *Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?*
  6. *Welke conclusies en aanbevelingen heb ik als rapporteur?*

## Wat is het beeld op hoofdlijnen?

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. *Wat zijn de inkomsten en uitgaven op het totaalniveau van het beleidsterrein over meerdere jaren?*
  2. *Hoe presteert het beleidsterrein over meerdere jaren? En hoe ten opzichte van benchmarks? (bijvoorbeeld deelaspecten als economische groei, duurzaamheid, verkeer, parkeren, veiligheid op straat, etc.*
  3. *Zijn er bevindingen uit belangrijke rapporten en studies die over de afgelopen periode iets zeggen over de prestaties op het beleidsterrein?*
  4. *Welke opvallende dingen zijn de afgelopen tijd gebeurd of gaan nog gebeuren, die relevant zijn voor de doelstellingen en financiën van de gemeente.*
  5. *Welke belangrijke besluiten zijn de afgelopen tijd genomen?*

## Wat is het beeld op hoofdlijnen? Voornaamste bevindingen

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. De voornaamste bevindingen

## Wat is het beeld op hoofdlijnen? Inkomsten en uitgaven

- Zet hier een afbeelding of tabel neer met de inkomsten en uitgaven op het beleidsterrein en/of de volledige begroting.

## Wat is het beeld op hoofdlijnen? Relevante ontwikkelingen (1)

- Beschrijf hier relevante ontwikkelingen op het beleidsterrein. Denk hier bijvoorbeeld aan
  - Taken die vanuit het Rijk naar de gemeente worden gedecentraliseerd;
  - Ontwikkelingen en trends in de tijd die te herkennen zijn op het beleidsterrein;
  - Relevante (raads)besluiten die invloed hadden op de begroting of op het beleidsterrein;
  - Benchmarks met vergelijkbare- of regio gemeenten op het beleidsterrein

## Wat is het beeld op hoofdlijnen? Relevante ontwikkelingen (2)

- Denk bijvoorbeeld aan:
  - Het aantal wijkagenten in de afgelopen jaren;
  - Aantal leerlingen op de basis- en middelbare scholen;
  - Gemiddelde CITO-score in de gemeente t.o.v. landelijk of regionaal;
  - Aantal winkels en ondernemingen in de gemeente;
  - Duurzaamheidsambities en -ontwikkelingen;
  - Aantal woningen in de gemeente (+ toename en/of afname)

### Wat is het beeld op hoofdlijnen? Rapporten en studies

- Beschrijf hier, indien aanwezig, de meest opvallende conclusies en aanbevelingen uit rapporten en studies over de prestaties op het beleidsterrein.
- Dit kan ook meegenomen worden in de tabellen van vraag 5, hou het hier daarom kort en neem het alleen op als het spraakmakende conclusies en aanbevelingen zijn.

### Wat is het beeld op hoofdlijnen? Accenten 20xx

- Beschrijf hier waar het afgelopen jaar de accenten lagen in het beleid op dit beleidsprogramma.

## Welke doelen zijn behaald?

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. *Wat wilde de raad (of wethouder) bereiken en wat is er bereikt? (Tabel met stoplichten)*
  2. *Verwerk in dezelfde tabel ook opvallende bevindingen over:*
    - *Zijn de doelen volledig en relevant, gegeven het beeld op hoofdlijnen en de toelichting van het college?*
    - *Zijn de doelen met de juiste indicatoren specifiek en meetbaar?*
    - *Is er een nulmeting en zijn er (tusseliggende) streefwaarden waarmee de rapporteurs de realisatiewaarden kunnen vergelijken?*

## Welke doelen zijn behaald? Voornaamste bevindingen

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. *De voornaamste bevindingen tussen de geplande en behaalde doelstellingen.*

### Welke doelen zijn behaald?

**Legenda**  
● Uitvoering volgens plan  
● Uitvoering verdient aandacht  
● Uitvoering niet volgens plan  
● Uitvoering niet te controleren

Doelstellingen & Indicatoren	Realisatiewaarden				Beoordeling rapporteur	Opmerkingen
	Nulmeting	20xx	20xx	Streefwaarde (begroting 'xx)		
<b>Doelstelling 1:</b> (Invullen)						
A. (Invullen indicator 1)					●	
<b>Doelstelling 2:</b> (Invullen)						
A. (Invullen indicator 1)					●	
<b>Doelstelling 3:</b> (Invullen)						
A. (Invullen indicator 1)					●	
B. (Invullen indicator 2)					●	
<b>Doelstelling 4:</b> (Invullen)						
A. (Invullen indicator 1)					●	
B. (Invullen indicator 2)					●	

### Welke doelen zijn behaald?

**Legenda**  
● Uitvoering volgens plan  
● Uitvoering verdient aandacht  
● Uitvoering niet volgens plan  
● Uitvoering niet te controleren

Doelstellingen & Indicatoren	Realisatiewaarden				Beoordeling rapporteur	Opmerkingen
	Nulmeting	20xx	20xx	Streefwaarde (begroting 'xx)		
<b>Doelstelling 5:</b> (Invullen)						
A. (Invullen indicator 1)					●	
<b>Doelstelling 6:</b> (Invullen)						
A. (Invullen indicator 1)					●	
<b>Doelstelling 7:</b> (Invullen)						
A. (Invullen indicator 1)					●	
B. (Invullen indicator 2)					●	
<b>Doelstelling 8:</b> (Invullen)						
A. (Invullen indicator 1)					●	
B. (Invullen indicator 2)					●	

## Welke prestaties zijn geleverd?

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. *Wat was het college van plan om de doelstellingen te realiseren en wat is er daadwerkelijk gedaan?*
  2. *Verwerk in dezelfde tabel ook opvallende bevindingen over:*
    - *Zijn de juiste prestaties geformuleerd, gegeven de door het college gekozen beleidspunten en doelen?*
    - *Zijn de prestaties specifiek en meetbaar, zowel in het plan als in de realisatie? (Zodat een goede vergelijking te maken is).*
    - *Is uit de beschrijving van de realisatie op te maken hoe uitvoering is gegeven aan de geplande acties?*
  3. *Is de rol van de wethouder duidelijk ten opzichte van andere maatschappelijke/ economische/ ecologische/ politieke/ juridische/ financiële effecten?*

## Welke prestaties zijn geleverd? Voornaamste bevindingen

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. *De voornaamste bevindingen tussen de geplande en gerealiseerde prestaties.*

Dia 17

**Legenda**  
● Uitvoering volgens plan  
● Uitvoering verdient aandacht  
● Uitvoering niet volgens plan  
● Uitvoering niet te controleren

## Welke prestaties zijn geleverd?

Beleidsagenda voor 20xx		Verantwoording over 20xx
<b>Doelstelling 1:</b> (Invullen doelstelling)		
A.	(Invullen activiteit 1)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
B.	(Invullen activiteit 2)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
<b>Doelstelling 2:</b> (Invullen doelstelling)		
A.	(Invullen activiteit 1)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
<b>Doelstelling 3:</b> (Invullen doelstelling)		
A.	(Invullen activiteit 1)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
B.	(Invullen activiteit 2)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
<b>Doelstelling 4:</b> (Invullen doelstelling)		
A.	(Invullen activiteit 1)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)

Dia 18

**Legenda**  
● Uitvoering volgens plan  
● Uitvoering verdient aandacht  
● Uitvoering niet volgens plan  
● Uitvoering niet te controleren

## Welke prestaties zijn geleverd?

Beleidsagenda voor 20xx		Verantwoording over 20xx
<b>Doelstelling 5:</b> (Invullen doelstelling)		
A.	(Invullen activiteit 1)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
B.	(Invullen activiteit 2)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
C.	(Invullen activiteit 2)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
D.	(Invullen activiteit 1)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
<b>Doelstelling 6:</b> (Invullen doelstelling)		
A.	(Invullen activiteit 1)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
B.	(Invullen activiteit 2)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)
<b>Doelstelling 7:</b> (Invullen doelstelling)		
A.	(Invullen activiteit 1)	● (Invullen wat daadwerkelijk is gedaan)



## Wat heeft het gekost?

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. *Hoeveel was er per doelstelling begroot en hoeveel is er uitgegeven? (tabel totaal baten en lasten)*
  2. *Zijn er onder- en overschrijdingen te vinden en zijn ze toegelicht? (analyse/ beschrijven opvallende over-/onderschrijdingen)*
  3. *Zijn ombuigingen en intensiveringen te volgen? (analyse relevante ombuigingen en intensiveringen, begroot ten opzichte van gerealiseerd)*
  4. *Hoe staat het weerstandsvermogen ervoor en zijn de belangrijkste risico's in beeld gebracht?*
  5. *De financiële positie van, voor het beleidsprogramma relevante, verbonden partijen en de financiële risico's die zij met zich meebrengen.*
  6. *Worden de verleende subsidies verantwoord?*

## Wat heeft het gekost? Voornaamste bevindingen

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. *De voornaamste bevindingen over de geplande en gerealiseerde kosten van het beleidsterrein;*
  2. *De staat van het weerstandsvermogen;*

### Wat heeft het gekost? (toelichting)

- Financiële tabellen over de inkomsten en uitgaven op de diverse doelstellingen van het programma. De vorm van de tabellen is afhankelijk van de rapportage die de gemeente hanteert.
- Hieronder volgen enkele voorbeelden van tabellen.

### Wat heeft het gekost? (baten en lasten)

- Beschrijf hier de opvallendste bevindingen over de baten en lasten van het programma, kijkend naar de begrote en gerealiseerde cijfers
- Beschrijf ook de meest opvallende afwijkingen met betrekking tot de over- en onderschrijdingen.

## Wat heeft het gekost? Totaal saldo baten en lasten

**VOORBEELD:**  
Deze tabel kan gebruik worden om een totaalbeeld te geven over de baten en lasten in het programma(onderdeel).

Baten en lasten			Versillen begroting vs. jaarrekening			
	Primaire begroting 20xx	Begrotingswijziging 20xx	Jaarrekening 20xx	Primaire begroting vs. jaarrekening	Begrotingswijziging vs. jaarrekening	Toelichting
<b>Programma(onderdeel)</b>						
Lasten						
Baten						
Saldo baten en lasten						
Mutaties reserves						

## Wat heeft het gekost? Totaal saldo baten en lasten

Baten en lasten			
	Begroting 20xx	Realisatie 20xx	Verschil
<b>Programma(onderdeel)</b>			
Lasten			
Baten			
Saldo			

Grootste afwijkingen lasten	
Programma(onderdeel)	Meer/minder uitgaven

Grootste afwijkingen baten	
Programma(onderdeel)	Meer/minder uitgaven

Grootste afwijkingen saldo	
Programma(onderdeel)	Meer/minder uitgaven

**VOORBEELD:**  
Deze tabel kan eventueel gebruik worden om per programmaonderdeel een nadere toelichting te geven over de baten en lasten en de grootste afwijkingen bij baten, lasten en saldo.

## Wat heeft het gekost? Per programma

**VOORBEELD:**  
Deze sheet kan gebruikt worden wanneer u een toelichting wilt geven op de baten en lasten over meerdere jaren.

(Invullen programma)				
	Jaarrekening (20xx)	Begroting (20xx)	Jaarrekening (20xx)	Begroting (20xx)
Baten (€)				
Lasten (€)				
Totaal (€)				

(Invullen programmaonderdeel)				
	Jaarrekening (20xx)	Begroting (20xx)	Jaarrekening (20xx)	Begroting (20xx)
Baten (€)				
Lasten (€)				
Totaal (€)				

## Wat heeft het gekost? Subsidies

- Beschrijf hier wat er is beschreven over de subsidieverlening.

## Wat heeft het gekost? Subsidies

Ontvanger	Doel	Structureel of incidenteel?	Gerealiseerde kosten		Prestaties/verantwoording
			<i>(20xx)</i>	<i>(20xx)</i>	
<i>(Beschrijf wie de ontvanger is van de subsidie)</i>	<i>(Beschrijf hier het doel dat de subsidie dient)</i>	<i>(Is de subsidie structureel of incidenteel?)</i>			<i>(Welke effecten zijn bereikt met de subsidie?)</i>
<b>Totaal subsidies</b>					

## Wat heeft het gekost? Weerstandsvermogen

**Legenda**  
● Binnen de norm  
● Niet binnen de norm

Weerstandsvermogen		
Benodigde weerstandscapaciteit	(€)	<i>(Vul hier de benodigde weerstandscapaciteit in.)</i>
Algemene reserve	(€)	<i>(Beschrijf hoeveel er in de algemene reserve zit.)</i>
Onbenutte belastingcapaciteit	(€)	<i>(Beschrijf de hoeveelheid onbenutte belastingcapaciteit in euro's.)</i>
Totaal beschikbare weerstandscapaciteit	(€)	<i>(Dit is de som van de algemene reserve en de onbenutte belastingcapaciteit.)</i>
Ratio weerstandsvermogen	(%)	<i>(Ratio van de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.)</i>
Streefwaarde ratio weerstandsvermogen	(%)	<i>(Beschrijf hier, indien aanwezig, de door de gemeenteraad meegegeven streefwaarden.)</i>
Oordeel over het weerstandsvermogen	●	<i>(Hier een oordeel over het weerstandsvermogen aan de hand van de norm en beoordeel met groen of rood.)</i>

## Wat heeft het gekost? Financiële risico's

Weerstandsvermogen		
Risico	Kans dat het zich voordoet	Maximale financiële gevolgen
<i>(Beschrijf hier de risico's met de hoogste bijdrage voor de berekening van de weerstandscapaciteit).</i>	<i>(Vul hier de kans in dat het zich voordoet).</i>	<i>(Vul hier de maximale financiële gevolgen in).</i>

## Wat heeft het gekost? Financiële kengetallen

\*Overgenomen normen op basis van de VNG-uitgave "Robuuste Gemeentefinancien". De gemeentelijke financiële verordeningen zijn hierbij echter leidend.

Financiële kengetallen – verslagjaar 20xx						
Kengetallen	Rekening 20xx	Rekening 20xx	Begroting 20xx	Rekening 20xx	Begroting 20xx	Norm*
Netto schuldquote						<100% = voldoende >120% = onvoldoende
Netto schuldquote (gecorrigeerd)						<100% = voldoende >120% = onvoldoende
Solvabiliteitsratio						>30% = voldoende <20% = onvoldoende
Structurele exploitatieruimte						
Belastingcapaciteit						1 = (inclusief gemeentefin.)

**Definities:**

**Netto schuldquote**  
**Netto schuldquote (gecorrigeerd)**  
**Solvabiliteitsratio**  
**Structurele exploitatieruimte**  
**Belastingcapaciteit**

= de netto schuld (externe schuld + werkkapitaal) / het begrotingstotaal  
 = netto schuldquote – verstrekte leningen (= doorlenen)  
 = Eigen vermogen/ balanstotaal. Geeft aan in welke mate bezit is gefinancierd met eigen vermogen.  
 = verhouding tussen structurele baten en structurele lasten met correctie over toevoegingen en onttrekkingen uit de reserves.  
 = de lastendruk in de gemeente ten opzichte van het landelijk gemiddelde (= 1).

## Wat heeft het gekost? Verbonden partijen

Verbonden partijen/ gemeenschappelijke regelingen									
Nr.	Verbonden partij	Doel verbonden partij	Financieel belang		Peildatum 01-01-20xx		Peildatum 01-01-20xx		Resultaat 20xx
			Eenmalige bijdrage	Jaarlijkse bijdrage	Eigen vermogen	Vreemd vermogen	Eigen vermogen	Vreemd vermogen	
1.									
2.									
3.									

Verbonden partijen/ vennootschappen of aandeelhouder									
Nr.	Verbonden partij	Doel verbonden partij	Financieel belang		Jaar 20xx				Resultaat 20xx
			Eenmalige bijdrage	Jaarlijkse bijdrage	Begroote inkomsten	Daadwerkelijke inkomsten	Begroote uitgaven	Daadwerkelijke uitgaven	
1.									
2.									
3.									

## Wat is het oordeel over rechtmatig-, doelmatig- en doeltreffendheid?

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  - Hoe luidt het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid en het getrouwe beeld van de jaarrekening en wat waren de voornaamste (maximaal 3) aandachtspunten?
  - Indien van toepassing: wat is het advies/oordeel van de auditcommissie?
  - Zijn er rapporten van beleidsonderzoeken en van andere evaluaties, en wat waren de voornaamste aanbevelingen hieruit?
    - Heeft het college zelf onderzoeken gedaan naar de doelmatigheid- en doeltreffendheid van het beleid (Art. 213a Gemeentewet)?
    - Zijn er andere analyses of rapporten welke direct of indirect onderzoek hebben gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid als geheel of van specifieke programma's?
  - Wat zijn de aandachtspunten/ onzekerheden voor de bedrijfsvoering?

Klaar: Bij een reactieve rekenkamer of bij onvoldoende ondersteuning is de inhoudelijke controle op doelmatigheid en doeltreffendheid niet mogelijk. Hier door rekening mee gehouden te worden. De accountantscontrole wordt bij deze vraag meegenomen wanneer deze op tijd aangeleverd wordt door de accountant.

## Wat is het oordeel over rechtmatig-, doelmatig- en doeltreffendheid? – Voornaamste bevindingen

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. De voornaamste bevindingen op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

## Wat is het oordeel over rechtmatigheid van de accountant?

**(1) Accountantscontrole – rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarstukken**

Oordeel van de accountant	Argumentatie
Laat staan welke van toepassing is. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Goedkeurende verklaring</li> <li>• Oordeel met beperking</li> <li>• Afkeurende verklaring</li> <li>• Oordeelonthouding</li> </ul>	Beschrijf hier (in het kort) de argumentatie van de accountant

**(2) Accountantscontrole – rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarstukken**

Overzicht fouten en onzekerheden\*

	Fouten	Onzekerheden
Getrouwheid		
Rechtmatigheid		

\*Bij deze tabel moet worden opgemerkt dat een getrouwheidsfout of -onzekerheid altijd een rechtmatigheidsfout- of onzekerheid is, omdat dit afwijkingen zijn van de verslaggevingsovereenkomsten (BBV).



## Wat is het oordeel van de auditcommissie?

Verslag van de auditcommissie over de jaarrekening 20xx	
<b>Advies ter vaststelling van de gemeenterekening</b>	
De auditcommissie adviseert de gemeenteraad, gelet op de accountantscontrole om de jaarrekening <b>wel/ niet</b> vast te stellen. (Weghalen wat van toepassing is).	
<b>Aanbevelingen ter verbetering van de jaarrekening en het financiële beheer</b>	
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

## Wat is het oordeel over rechtmatig-, doelmatig- en doeltreffendheid?

Onderwerp van het onderzoek	Uitvoerend orgaan	Aandachtspunt	Aanbevelingen
Onderzoek A	Auditcommissie Of college van B&W Of de accountant Of rekenkamer Of...		1. - 2. - 3. - 4. - 5. -
Onderzoek B			1. - 2. - 3. - 4. - 5. -
Onderzoek C			
Onderzoek D			
Onderzoek E			

## Wat is het oordeel over rechtmatig-, doelmatig- en doeltreffendheid?

Onderwerp	20xx	20xx	20xx
	<i>(Kleur de tabel rood of groen op basis van het oordeel).</i>		
Punt van aandacht	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost
Punt van aandacht	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost
Punt van aandacht	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost
Punt van aandacht	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost
Punt van aandacht	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost
Punt van aandacht	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost
Punt van aandacht	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost	Onvolkomenheid/ opgelost

## Wat is het oordeel over de bedrijfsvoering?

Oordeel over de bedrijfsvoering	
<b>Aandachtspunten bedrijfsvoering</b>	
1.	
2.	
3.	
<b>Aanbevelingen ter verbetering van de bedrijfsvoering</b>	
1.	
2.	
3.	

Wanneer er aandachtspunten zijn voor de bedrijfsvoering, kan deze sheet worden gebruikt en ingevuld.

## Welke conclusies heb ik als rapporteur?

- Beschrijf in de volgende drie sheets achtereenvolgens:
  1. *De conclusies voor de wethouder op basis van de rapportage.*
  2. *De aanbevelingen voor de wethouder op basis van de rapportage.*
  3. *De verzoeken aan het college op basis van de rapportage*

## Welke conclusies heb ik als rapporteur?

- Beschrijf hier puntsgewijs:
  1. *De conclusies hebben de rapporteurs op basis van de rapportage.*



## Appendix/ bijlage

- Na deze slide komen alle sheets welke niet worden opgenomen in de uiteindelijke presentatie. Zo blijft de informatie wel compleet en kunnen raadsleden, indien zij dit willen, de volledige uitwerkingen doornemen.