

## Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie\*

Menno Hurenkamp & Evelien Tonkens

*Burgerparticipatie is in toenemende mate ingebed in wetgeving en beleid. Vaak is participatie daarin vaag aangeduid. Dat biedt weinig bescherming tegen uit de literatuur bekende uitsluitingsprocessen. Een actueel voorbeeld is de 'Omgevingswet' die in 2021 ingaat. In dit artikel bespreken we het onderdeel burgerparticipatie van dat wetsvoorstel om dergelijke uitsluitingsmechanismen te identificeren en bestrijden.*

De afgelopen jaren kreeg het debat tussen 'directe democratie' (Barber, 2003) met veel actief burgerschap en 'representatieve democratie' met een nadruk op wetten en procedures (Dahl, 1989) een flinke impuls door de toegenomen populariteit van burgerparticipatie. Burgers kregen meer fora om zich tot de publieke zaak te verhouden, via de sociale media, 'stadsgesprekken' en 'burgerbegrotingen' om er een paar te noemen (Michels, 2011). Het parlement en de gemeenteraad hebben aan invloed ingeboet, ten gunste van burgerbewegingen zoals hierboven beschreven en meer in het algemeen het maatschappelijk middenveld, internationale instellingen en de markt (Calhoun, 2015, p. xiv; Merkel & Kneip, 2018; Tjeenk Willink, 2018).

Die beweging hebben we eerder geduid als informalisering: de relatie tussen bestuurders en politici enerzijds en burgers anderzijds is losser geworden, waardoor het publieke domein meer toegankelijk werd (Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp, & Schmidt, 2015). Dat was niet alleen een feitelijke constatering, maar ook een uiting van zorg. Sommige burgers kunnen beter uit de voeten met informele verhoudingen dan anderen: er ontstaat nieuwe ongelijkheid of oude ongelijkheid reproduceert zich. We gebruiken een recent wetsvoorstel om die kritiek te actualiseren. De aanleiding is het wetsvoorstel zelf, maar relevant is ook dat er op lokaal niveau *best practices* te over zijn, maar dat onder andere door kwijnende regionale en lokale nieuwsvoorzieningen vaak onduidelijk blijft wat

\* Dr. M. Hurenkamp is publicist en is als politicoloog verbonden aan de Universiteit voor Humanistiek en de Universiteit van Amsterdam.  
Prof. dr. E. Tonkens is hoogleraar Burgerschap en humanisering van de publieke sector aan de Universiteit voor Humanistiek.

daarvan terecht komt.<sup>1</sup> Telkens blijkt het lastig om een balans op te maken van participatie in de lokale democratie (Peters & Van Stipdonk, 2016; Passchier & Schalk, 2016; Hurenkamp & Tonkens, 2019).

We richten ons op de notie van burgerparticipatie in de ‘Omgevingswet’. Die gaat samen met de Omgevingsregeling en vier AMvB’s in op 1 januari 2021. De wet beslaat de ruimtelijke (gebouwde, beheerde, groene) omgeving en veel lokale participatie zal er de komende jaren onder vallen. In dit artikel bespreken we het onderdeel burgerparticipatie van het wetsvoorstel, teneinde uitsluitingsmechanismen te identificeren en bestrijden.

## Hoezo participatie?

Participatie is als spinazie, opende Sherry Arnstein haar beroemde artikel over de participatieladder: niet aantrekkelijk maar iedereen weet dat het goed voor je is (Arnstein, 1969). Haar suggestie over deze participatieladder was bedoeld als radicale kritiek op de vele pogingen om arme en zwarte Amerikanen invloed op hun directe omgeving te onthouden. Ze gaf het contrast aan tussen zeggenschap en manipulatie, waarmee de onmisbaarheid van burgerparticipatie in een representatieve democratie helder was aangetoond. Maar de metafoor van de ladder bleek sterker dan de normatieve lading van haar interventie. Het doel van greep op het eigen leven is gaandeweg steeds meer verweven geraakt met andere doelen van participatie. (Een recent voorbeeld waarbij de ladder bijna een doel op zich lijkt te zijn geworden, is de overzichtsstudie van Ianello, Iacuzzi, Fedele en Brusati uit 2019.) In de inleiding van de nota ‘Pionieren met de Omgevingswet’ uit 2016 zien we een grote schare aan verwachtingen (cursivering van ons):

‘Participatie leidt evident tot meer *kwaliteit* en *draagvlak*. De dialoog met de omgeving werkt *verrijkend*, ook voor de *persoonlijke ontwikkeling*. Een planvormingsproces dat is gericht op het verkrijgen van draagvlak zorgt voor versnelling, zelfs meer dan een goed gestroomlijnde wettelijke procedure teweeg kan brengen. De inbreng van burgers en bedrijven zal de *integraliteit en samenhang van plannen vergroten* (...) De grootste winst voor het planvormingsproces zit niet in de formele procedure, maar in de *verbeteringen in cultuur, participatie en integraliteit*.’

Bewerkstelligt participatie deze doelen? En welke vorm van participatie dan? En hoe verhouden de doelen zich tot elkaar? Zijn ze inderdaad altijd verenigbaar, doordat ze in elkaars verlengde liggen? In bovenstaand citaat herkennen we vier van de vijf redenen waarom participatie goed is, die vaak in de literatuur terugkomen (Tonkens, 2008; Roberts, 2004; Fung & Wright, 2003). Twee redenen

1 Ook rond de door minister Plasterk van Binnenlandse Zaken in 2015 aangekondigde ‘experimentenwet’ in het kader van de Agenda Lokale Democratie heerste opwinding. Zijn opvolger Ollongren voerde ruim twee jaar later het wetsvoorstel op advies van de Raad van State weer van de agenda. Dat leverde één ANP-berichtje op en nul Kamervragen (RvS, 2017; BZK, 2017).

waarom het goed is voor het beleid, en drie redenen waarom het goed is voor burgers zelf.

- 1 *Participatie vergroot draagvlak.* Met burgerparticipatie garanderen beleidsmakers de steun van burgers voor hun beleid. Door te participeren ervaren burgers immers hoe lastig het is om verschillende belangen en visies recht te doen. In de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling*: ‘Het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij plan- en besluitvorming zorgt voor meer draagvlak en betere besluitvorming. De initiatiefnemer wordt op grond van het aanvraagvereiste participatie gestimuleerd een participatieproces voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning vorm te geven’ (Ontwerp Omgevingswet 2019, p. 29).
- 2 *Participatie vergroot de kwaliteit van beleid.* Andermaal de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling*: ‘Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Dit levert winst op voor de omgeving, initiatiefnemers en bestuursorganen’ (Ontwerp Omgevingswet 2019, p. 29).
- 3 *Participatie vergroot ontplooiing en bevordert persoonlijke ontwikkeling.* Zo ontwikkelen mensen democratische vaardigheden die in hun persoonlijk leven maar zeker ook als burger van pas komen, zoals afwegen van belangen, zich verplaatsen in andere standpunten, leren argumenteren en compromissen sluiten. Deze vaardigheden moeten voorkomen dat burgers ontevreden en boos aan de zijlijn blijven staan.
- 4 *Participatie vergroot verantwoordelijkheid,* doordat burgers zich onderdelen van het beleid toe-eigenen en zelf initiatieven nemen. In de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling* wordt dat zo benoemd: ‘Binnen de stelselherziening is ervoor gekozen om de regels zo vorm te geven dat zij meer ruimte bieden voor maatschappelijke initiatieven’ (Ontwerp Omgevingswet 2019, p. 69). Als burgers de hen geboden ruimte nemen, dan worden ze daarmee ook verantwoordelijk gemaakt voor de uitkomsten ervan.
- 5 *Participatie vergroot macht en invloed.* Met burgerparticipatie wil men in dat geval bereiken dat beleid niet over de hoofden van burgers gaat, en dat ‘gewone’ burgers meer directe, daadwerkelijke invloed hebben, naast andere invloedrijke partijen zoals gekozen volksvertegenwoordigers, bedrijven, belangengroepen en lobbyisten. Dit is het spinazie-argument en vanuit ons oogpunt de belangrijkste reden voor burgerparticipatie, maar de Omgevingswet noemt dit motief niet expliciet.

## Onverenigbare doelen

De aangehaalde nota ‘Pionieren met de Omgevingswet’ veronderstelt dat deze doelen makkelijk te verenigen zijn. De nota noemt kwaliteit, draagvlak en ontplooiing in één adem: ‘Participatie leidt evident tot meer kwaliteit en draagvlak. De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling’ (Pionieren met de Omgevingswet, p. 5). Maar de doelen stellen verschillende eisen aan participatie en leiden ook tot verschillende evaluaties van participatie.

Wie toename van verantwoordelijkheid wil, is tevreden wanneer burgers meer verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld door burgerinitiatieven. Wie ontplooiing van burgers wil, is tevreden wanneer burgers na afloop aangeven veel geleerd te hebben. Verantwoordelijkheid hoeven ze daarbij niet te hebben genomen. Als maar sprake is van een leerproces. Wie vooral vergroting van draagvlak beoogt, vindt participatie succesvol wanneer burgers beleid steunen. Daarvoor hoeven ze niets te hebben geleerd, en ook geen verantwoordelijkheid te hebben genomen. De kwaliteit van beleid hoeft ook niet te zijn verhoogd. Het is voldoende wanneer burgers begrip hebben of berusten in de uitgezette koers.

Wie echter vergroting van macht en invloed centraal stelt, ziet steun van burgers voor het beoogde beleid niet als teken van succesvolle participatie. Hebben burgers wel invloed kunnen uitoefenen op vraagstelling, aannames, doelen en prioriteiten van beleid? Of zijn ze slecht geïnformeerd of geïntimideerd? Wie macht en invloed tot doel heeft, kan participatie geslaagd vinden wanneer burgers *ontevreden* achterblijven omdat ze naar hun idee *onvoldoende* invloed hebben uitgeoefend – mits kan worden vastgesteld dat ze wel enige invloed hadden. Die beperkte invloed smaakte wellicht naar meer, in welk geval ontevredenheid en macht prima samen kunnen gaan. Kortom: de verschillende doelen van burgerparticipatie staan op gespannen voet met elkaar. Het is dus noodzakelijk ze goed tegen elkaar af te wegen en soms ook te prioriteren.

## Pluralisme

Een tweede veelvoorkomend probleem bij de wetgeving over burgerparticipatie is de veronderstelling dat het voldoende is om ‘burgers’ in algemene zin te betrekken. Ook in de Omgevingsregeling worden ‘burgers’ niet nader gedifferentieerd:

### *Artikel 7.4 (participatie)*

- 1 *Bij een aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.*
- 2 *Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.*
- 3 *Het eerste en tweede lid zijn ook van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 van de wet.*

Maar er bestaan niet alleen grote verschillen tussen burgers, maar ook grote verschillen in de mate waarin zij aan burgerparticipatie deelnemen. In alle vormen van burgerparticipatie blijken hoger opgeleiden oververtegenwoordigd (Tonkens & Verhoeven, 2019; Hurenkamp, Tonkens, & Duyvendak, 2006; Boogaard & Michels, 2016). Jongeren en mensen met een migratie-achtergrond zijn daarentegen vaak ondervertegenwoordigd (John, 2009; Jones, 2003). En als het lukt om diverse groepen burgers aan tafel te krijgen, inclusief lager opgeleiden, dan is niet

gezegd dat zij ook in gelijke mate invloed uitoefenen. Hoger opgeleiden hebben doorgaans ook dan meer invloed, doordat zij hun belangen beter articuleren en/of doordat beter naar hen geluisterd wordt (Bovens & Wille, 2011; Fung, 2004; Skocpol, 2004).

Het is niet alleen opleiding. Gebrek aan tijd en energie (door werk of zorg) is een belangrijke reden voor veel lager betaalde burgers (met en zonder migratieachtergrond), naast onvoldoende beheersing van de dominante taal (onder burgers met een migratieachtergrond) (Dawson, 2012; Trimble, De Araujo, & Seixas, 2014). Ook de tijdstippen van bijeenkomsten (tijdens hun werktijden), zich niet uitgenodigd weten of niet op tijd uitgenodigd zijn, belemmeren participatie (Trimble et al., 2014), evenals het idee hebben te weinig kennis van het onderwerp te bezitten (Didock & Sinclair, 2012). Voor het betrekken van een grotere groep burgers helpt het als onderwerpen geschikt zijn om te bespreken op feesten en partijen, de energietransitie of verbetering van het openbaar vervoer. En lager opgeleiden zijn dan weer eerder te porren voor onderwerpen die met veiligheid te maken hebben (Fung, 2003).

Loting wordt wel naar voren gebracht als een middel om vastgeroeste mechanismen te doorbreken en een meer representatieve groep burgers te betrekken (Van Reybrouck, 2016), maar bij experimenten hiermee tijdens de G1000-burgertoppen in Nederland viel het succes tegen: ook via loting werden vooral hoger opgeleiden betrokken (Michels & Binnema, 2018). Andere genoemde remedies tegen de zachte stem van mensen met weinig opleiding en/of een laag inkomen wijzen uitdrukkelijk weg van participatie, richting representatie of alternatieve stemprocedures, waaronder referenda (Tjeenk Willink, 2018; Eindrapport Commissie Remkes, 2018).

### **Weg met *laissez-faire* participatie**

Een derde veelvoorkomende veronderstelling die we ook bij de Omgevingswet terugzien, is dat burgerparticipatie gedijt bij improvisatie en creativiteit. In de hierboven aangehaalde wetstekst is dat te zien in de vage aanduidingen van wat participatie dan is: de burger 'betrekken' en door de betrokkenen te laten aangeven 'hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn' volstaat. 'Loslaten' heeft tegenwoordig een goede naam, omdat moderne burgers als slim en waakzaam gelden: ze laten hun stem wel horen wanneer het beleid moet worden bijgesteld (Schudson, 1998; Rosanvallon, 2008). En ze organiseren zich dus vanzelf wel wanneer het nodig is, al dan niet tijdelijk (Hurenkamp, 2017).

Gesteund door dit soort veronderstellingen benaderen professionals burgers relatief achteloos. Er gaat een uitnodiging voor inspraak rond en iedereen kan komen – maar niemand hoeft te komen. Bewoners krijgen plannen voorgelegd en mogen reageren. De uitnodigende partij, meestal een overheid, laat vervolgens weten deze inzichten te zullen 'meenemen'. En daar blijft het dan bij. Archong Fung spreekt in dit verband over *laissez faire participatie* (Fung, 2004). Er is niet nader bepaald wie de burgers zijn, hoe ze in gelijke mate aan het woord komen, hoe de discussie zou moeten gaan of hoe de inbreng van burgers invloed uitoefent op de



besluitvorming. Veel participatieprocessen hebben dit karakter, of het nu hippe ‘festivals’ zijn of klassieke inspraakavonden – met als gevolg de hierboven al benoemde problemen.

De som van bovengenoemde delen is dat vergroting van macht en invloed op de achtergrond is geraakt en verschillende vormen van ongelijkheid zo in stand worden gehouden. Het is niet zinvol in detail te schetsen hoe zinvolle lokale participatie hoort te gaan. Participatie is contextgevoelig; het is noodzakelijk om ruimte te bieden aan de agenda van deelnemers, aan lange termijn interactie, aan overeenstemming over verwachte uitkomsten, en zorg voor ondersteunende netwerken. ‘The presence of a structured approach to decision-making is essential to facilitate inclusion, thus improving the chances of a more systematic impact’ (Ianiello et al., 2019, p. 35). De auteurs sluiten daarmee aan op Fungs kritiek op laissez-faire participatie. Ook andere kritiek op de Omgevingswet (Van den Broek, Steenbekkers, Van Houweligen, & Putters, 2016) onderstreept dat effectieve participatie niet vanzelf komt, dat je het niet aan de burgers kunt overlaten, en dat hiervoor investeren in structuur en cultuur van lokaal beleid nodig is.

Het gaat immers niet alleen om de start van een beleidsproces maar ook om implementatie. Veel burgerparticipatie is gericht op plannen. Maar bij de uitvoering is pas merkbaar wat de lokale effecten zijn. Dat is bij uitstek iets waarbij de inbreng van burgers onontbeerlijk is: zij merken dat er toch (meer) geluids- of stankoverlast is, of dat die op andere plaatsen is dan verwacht, of dat een parkeerplaats voor andere doelen wordt gebruikt dan beoogd, et cetera. Zoals John Dewey ooit al stelde: degene die de schoen draagt, weet het beste waar hij knelt (Dewey, 1937). Het is daarom zinvol dat participatie niet alleen betrekking heeft op beleidsplannen, maar ook op het vervolg en dus op implementatie van beleid. Daarbij kunnen ook de ervaringen en belangen van burgers die vermoedelijk niet meedoen in beeld gebracht worden, met een lokaal referendum, huis-aan-huisactie of gerichte interviews.

En ten slotte moet het onderscheid tussen advisering en besluitvorming bij voorbaat helder zijn. Het nadeel van advisering is teleurstelling onder deelnemers, wanneer ondanks noeste arbeid het advies niet wordt overgenomen, zoals in Nederland destijds gebeurde met het Burgerforum Kiesstelsel (Van der Kolk, 2008). Een nadeel van bindende participatie is dat actieve burgers meer macht krijgen terwijl ze niet representatief zijn voor de rest van de bevolking. Gezien het hardnekkige probleem van ongelijke invloed weegt dit laatste wat ons betreft zwaarder dan het probleem van de teleurstelling. Adviserende participatie – deliberatieve fora, deliberatieve surveys – verdient meer aandacht. Dan gaat het om uitwisseling van zienswijzen en argumenten ten behoeve van meningsvorming. Burgers formuleren een advies, maar het is aan de representatieve politiek om dit over te nemen. Zulke deliberatieve fora garanderen beter dan interactieve beleidsvorming uitwisseling van argumenten (Michels & Binnema 2018; Baltussen et al., 2018). Ze voldoen het best aan de hierboven genoemde criteria: macht en invloed voor een divers gezelschap, onvermijdelijke confrontatie tussen verschillende zienswijzen, gestructureerd, en betrekking hebbend op zowel planvorming als implementatie.

Het is dus raadzaam hogere eisen te stellen aan de kwaliteit van de inspanning om burgers te laten participeren en aan de mate waarin burgers op de hoogte zijn. En succes dient te worden gemeten aan de hand van tevredenheid van allen, ook de non-participanten. Dit laatste vraagt om een expliciete rol van de gemeenteraad, als procesbewaker en eindverantwoordelijke.

### Drie lessen

We destilleren drie ontwerpprincipes: (1) doelen van participatie zijn tegenstrijdig en moeten dus tegen elkaar worden afgewogen in plaats van bij elkaar opgeteld; vergroting van invloed van burgers is het belangrijkste doel; (2) 'de burger' bestaat niet, er zijn groepen burgers met verschillende belangen en verlangens; (3) participatie is geen evenement maar een proces. Toepassing leidt tot bescheiden maar belangrijke aanpassingen van de voorliggende wetten. De eerdergenoemde wettekst zou er dan zo uit kunnen zien:

#### *Artikel 7.4 (participatie)*

- 1 *Bij een aanvraag wordt aangegeven hoe een diversiteit aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op transparante en gestructureerde wijze bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.*
- 2 *De gemeenteraad waarborgt onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de inspanningen om burgers te laten participeren.*
- 3 *Burgers hebben recht op onderzoek, op een budget om zelf onderzoek te laten doen over de gevolgen van beoogd beleid.*
- 4 *Overheden hebben een informatieplicht: zij moeten burgers duidelijk en helder informeren over participatiemogelijkheden en -doelen.*
- 5 *Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en op welke manieren dit ten minste tot dialoog en mogelijk tot aanpassing heeft geleid.*
- 6 *Het eerste en tweede lid zijn ook van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 van de wet.*

Er is de afgelopen decennia veel geïnvesteerd in betere procedures, met aansprekend verpakte stapjes omhoog op de ladder – van inspraak naar interactie naar co-creatie naar doe-democratie, et cetera. Maar de sfeer van de wasmiddelreclame ligt op de loer: telkens weer 'nieuw' en 'verbeterd'. Zo raken de spanningen tussen doelen van participatie uit beeld, maar ook de verschillen die er onvermijdelijk tussen burgers bestaan en het belang van een goed gestructureerd proces van participatie. De huidige Omgevingswet is hier een voorbeeld van. We hopen te hebben laten zien dat het zonder veel moeite anders kan.

## Literatuur

- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Baltussen, R., Bijlmakers, L., Burg, S. van der, Dijk, W. van, Groenewoud, S., Jansen, & Reckers-Droog, V. (2018). *Draagvlak voor lastige keuzes: Eindrapport van het Burgerforum 'Keuzes in de zorg'*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Boogaard, G., Michels, A.M.B., Cohen, M.J., Smets, P.G.S.M., Binnema, H.A., & Vlind, M. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en bureaucratie*. Amsterdam: Prometheus.
- Broek, A. van den, Steenbekkers, A., Houwelingen, P. van, & Putters, K. (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Calhoun, C. (2015). Foreword. In C.W. Lee, M. McQuarrie, & E.T. Walker, *Democratizing inequalities: Dilemmas of the new public participation* (pp. i-xxiv). New York: New York University Press.
- Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dawson, E. (2012). *Non-participation in public engagement with science: A study of four socio-economically disadvantaged, minority ethnic groups* (doctoral dissertation). London: King's College.
- Dewey, J. (1937). Democracy and educational administration. *School and Society*, 45, 457-467.
- Diduck, A., & Sinclair, A.J. (2002). Public involvement in environmental assessment: The case of the nonparticipant. *Environmental Management*, 29(4), 578-588.
- Eindrapport staatscommissie parlementaire vernieuwing ('Commissie Remkes'). (2018). *Lage drempels, hoge dijken*. Amsterdam: Boom.
- Fung, A. (2003). Survey article: recipes for public spheres. Eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338-367.
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, A., & Wright, E.O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Goven, J. (2003). Deploying the consensus conference in New Zealand: Democracy and de-problematization. *Public Understanding of Science*, 12(4), 423-440.
- Grundahl, J. (1995). The Danish consensus conference model. In S. Joss & J. Durant (Eds.), *Public participation in science: The role of consensus conferences in Europe* (pp. 31-40). London: NSMI London.
- Hurenkamp, M. (2017). *Met opgeheven hoofd: Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2019). *Democratie vernieuwen: Iets minder geloof en iets meer argumenten graag*. Verkregen van [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl)
- Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt: Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Den Haag: NICIS.
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: A systematic review. *Public Management Review*, 21(1), 21-46.



- John, P. (2009). Promoting participation inside government: Can citizen governance redress the representative bias of political participation? *Public Administration Review*, 69(3), 494-501.
- Jones, P.S. (2003). Urban regeneration's poisoned chalice: Is there an impasse in (community) participation based politics? *Urban Studies*, 40(3), 581-601.
- Kolk, H. van der. (2008). *Kiezen voor een nieuw kiesstelsel. Deel 2: Informatieverwerving, meningsvorming en besluitvorming binnen het Burgerforum Kiesstelsel in 2006*. Enschede: Universiteit Twente.
- Merkel, W. (2018). Challenge or crisis of democracy. In W. Merkel & W. Kneip (Eds.), *Democracy and crisis: Challenges in turbulent times* (pp. 12-28). London: Springer.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Michels, A., & Binnema, H. (2018). Deepening and connecting democratic processes: The opportunities and pitfalls of mini-publics in renewing democracy. *Social Sciences*, 7(11), 236.
- Michels, A., & Graaf, L. de. (2017). Examining citizen participation: Local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875-881.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). Bijlage bij Kamerbrief IENM/BSK-2016/300947, 15 december 2016.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). Brief aan de Tweede Kamer door Minister K. Ollogren, 22-02-2018, Kamerstuk 2018-0000124117.
- Passchier, R., & Schalk, J. (2016). Gezocht: Burgerparticipatie (voor vaste relatie). Een vergelijkende gevalstudie naar 26 lokale netwerken in het sociale domein in de regio Arnhem. *Bestuurskunde*, 25(1), 65-77.
- Peters, K., & Stipdonk, V. van. (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor? *Bestuurswetenschappen*, 70(4), 27-49.
- Raad van State. (2017). Advies 25-12017, No. W04.16.0316/I.
- Reybrouck, D. van. (2016). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34(4), 315-353.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schudson, M. (1998). *The good citizen: A history of American civic life*. New York: Martin Kessler Books.
- Skocpol, T. (2004). Voice and inequality: The transformation of American civic democracy. *Perspectives on Politics*, 2(1), 3-20.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam: Prometheus.
- Tonkens, E. (2008). Ik, alles, nu! Wijkbudgetten en de puberteit van de democratie. In *Mondige burgers, getemde professionals: Marktwerving en professionaliteit in de publieke sector* (pp. 21-34). Amsterdam: Van Genneep.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tonkens, E., & Verhoeven, I. (2019). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. *Urban Studies*, 56(8), 1595-1610.
- Trimble, M., De Araujo, L.G., & Seixas, C.S. (2014). One party does not tango! Fishers' non-participation as a barrier to co-management in Paraty, Brazil. *Ocean & Coastal Management*, 92, 9-18.

Via de rijksoverheid-websites [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl) en [omgevingswetportaal.nl](https://omgevingswetportaal.nl) zijn geraadpleegd:

- de 'Inspiratiegids participatie' (2019);
- de nota 'Pionieren met de Omgevingswet' (2016);
- het 'Ontwerp Omgevingsregeling' (2019).

# 20 jaar Verantwoordingsdag: Inzicht voor Kamercommissies

## Hoe inhoudsanalyse inzicht geeft in prestatiegegevensgebruik door Kamerleden\*

Sjoerd Keulen

*De twintigste verjaardag van Verantwoordingsdag is een passend moment om de staat van de verantwoording te analyseren. Tien jaar geleden gold de dag nog als 'grandioos mislukt'. Dit artikel nuanceert dit. Uit inhoudsanalyse van debatten, vragen en moties van Nederlandse parlementariërs bij commissiebehandelingen van jaarverslagen blijkt dat zij systematisch prestatiegegevens gebruiken. Dit gebeurt tijdens alle onderdelen van verantwoordingsdebatten: informeren, debatteren en sanctioneren. Dit is tegengesteld aan de communis opinio uit de literatuur over het gebruik van prestatiegegevens door politici. Dit is te verklaren door de eerder gekozen onderzoeksmethoden. Het gebruik van prestatiegegevens is de afgelopen twintig jaar steeds toegenomen. In verantwoordingsdebatten blijken prestatiegegevens (jaarverslag, verantwoordingsonderzoek) veruit de meest geraadpleegde informatiebron voor Kamerleden. Dat parlementariërs prestatiegegevens cruciaal vinden, blijkt ook uit de versterking van het verantwoordingsforum. Echter, ondanks twintig jaar verbetering van verantwoording en Performance-based Budgeting menen Kamerleden nog steeds dat zij niet goed het geld kunnen volgen.*

### Inleiding

Dit jaar is de twintigste verjaardag van Verantwoordingsdag in de Tweede Kamer. Om het belang van verantwoording te benadrukken spiegelde men symboliek en ceremonieel van Prinsjesdag, zoals de op deze dag gepresenteerde jaarverslagen ook een spiegel zouden vormen van de begroting. Met Verantwoordingsdag werd een Performance-based budgetingsystematiek (VBTB – Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording en vanaf 2010 Verantwoord Begroten) geïntroduceerd om het inzicht in de prestaties van de rijksoverheid en de verantwoording te vergroten (De Jong, Van Beek, & Posthumus, 2013; Van Nispen tot Pannerden & Posseth, 2006). De verwachting dat in meeslepende debatten het kabinet de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zou verantwoorden, kwam niet uit. Bij gelegenheid van het eerste decennium concludeerden Bovens en Schillemans dat de dag 'grandioos mislukt' was (Bekkers 2009; Bovens & Schillemans, 2009). In

\* Dr. S.J. Keulen is onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer en universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

latere terugblikken trokken journalisten en accountants dezelfde conclusies. Het debat ging eigenlijk nooit over verantwoording, maar vooral over de ‘waan van de dag’ (Geuze, 2014; Dijkstra, Rugenbrink, & Telgenkamp, 2012).

Deze conclusies passen in een groeiende onderzoeklijn over waarom politici nauwelijks prestatiegegevens gebruiken in hun werk (Ter Bogt, Van Helden, & Van der Kolk, 2015; Buylens & Christiaens, 2016; Demaj & Summermatter, 2012; Pollitt, 2006; Raudla, 2012). Dit werd in 2016 kernachtig samengevat door Moynihan (2016): ‘Politicians do not use performance data.’

Toch is er ook bewijs dat politici wel degelijk actief prestatiegegevens gebruiken – bijvoorbeeld voor schriftelijke vragen (Van Dooren, 2004) – en deze rapportages nuttig vinden (Brun & Siegel, 2006; George, Baekgaard, Decramer, Audenaert, & Goeminne, 2018). Dit artikel bouwt verder op deze lijn en betoogt dat Tweede Kamerleden wel degelijk prestatiegegevens gebruiken in hun werk. Dit doen Kamerleden incrementeel; wie over de jaren terugkijkt, ziet een duidelijke toename, appreciatie en professionalisering van het gebruik van prestatiegegevens in woord en geschrift. Wie actief gebruik wil zien, moet zich richten op een tot nu toe vergeten aspect van Verantwoordingsdag: het beoordelen van de jaarverslagen en de dechargeverlening in de Vaste Kamercommissies.

Dit wordt als volgt betoogd: eerst presenteert het theoretisch kader Performance-based Budgeting, prestatiegegevens en een literatuuroverzicht van het gebruik van prestatiegegevens door parlementariërs. De operationalisatie introduceert het raamwerk voor verantwoording van Bovens (2007) en behandelt de onderzoekstechnieken. Het raamwerk van Bovens structureert vervolgens de bevindingen. De conclusie weegt tot slot de bewijzen tegen de bestaande literatuur en presenteert aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### **Theorie: politici gebruiken geen prestatiegegevens**

Performance-based Budgeting (PBB) werd ingevoerd op de golven van New Public Management. Dit had gevolgen voor het begrotingsbeleid, dat zich nu ook sterker richtte op management, het behalen van resultaten en de verantwoording hiervan (Hood, 1995). Nederland behoorde met de introductie van VBTB in 1999 niet bepaald tot de koplopers van PBB. Uit een literatuuroverzicht weten we dat het verbeteren van verantwoording een van de redenen is om PBB in te voeren (Mauro, Cinquini, & Grossi, 2017). Het initiatief om PBB in te voeren, komt doorgaans vanuit de overheidsorganisatie en niet vanuit het parlement (Clark, Menifield, & Stewart, 2018). Dit blijkt ook uit het gedrag van parlementariërs. Alhoewel de aangeleverde informatie en de functie van de begroting veranderen, blijft de relatie tussen parlement en regering ongewijzigd. Opvallend is eveneens dat er geen studies bekend zijn die aantonen dat de verwachte voordelen ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn (Mauro et al., 2017).

Prestatiegegevens behoren de drijvende kracht van Performance Budgeting te zijn. Prestatiegegevens zijn te definiëren als informatie, vaak in de vorm van prestatie-indicatoren over doeltreffendheid, effectiviteit en doelmatigheid (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015). De basisgedachte achter prestatiegegevens

is dat door terug te kijken op prestaties, deze in de toekomst te verbeteren zijn (Nielsen, 2014; Behn, 2003).

Echter, of prestatiegegevens ook daadwerkelijk gebruikt worden, blijft de 'big question' op de onderzoeksagenda (Moynihan & Pandey, 2010). Daarom is Verantwoordingsdag, een centraal moment waarin de verantwoording van deze prestatiegegevens centraal hoort te staan, een goede ingang om het daadwerkelijke gebruik van deze gegevens te onderzoeken. Temeer omdat in vergelijking met de literatuur over het gebruik van prestatiegegevens door managers het gebrek aan literatuur over gebruik door politici opvallend is. Studies over het gebruik van prestatiegegevens door politici schetsen een somber beeld. In een literatuurstudie uit 2012 concludeerden Demaj en Summermatter dat politici prestatiegegevens-rapporten niet lezen en hun informatie voornamelijk krijgen door met hoge ambtenaren of collega's te praten. Wel werden prestatiegegevens vaker gebruikt als het politieke systeem dit accommodeerde. Dit was met name het geval als prestatiegegevens geloofwaardig werden geacht en als er sterke pleitbezorgers waren.

Uit literatuur over prestatiegegevensgebruik door parlementariërs blijkt dat er nauwelijks bewijs is dat parlementariërs deze informatie gebruiken. De OESO rapporteerde in 2005 dat slechts in 19% van de lidstaten parlementariërs prestatiegegevens gebruikten. Opvallend genoeg was dat gebruik in begrotingscommissies zelfs nog lager (Curristine, 2005). Vervolgonderzoek bevestigde dat er weinig bewijs is dat parlementariërs prestatiegegevens gebruiken (Sterck, 2007, p. 200). Eenzelfde conclusie trok Pollitt (2005). Uit onderzoek naar deelstaatsparlementen in de Verenigde Staten bleek hetzelfde. Alhoewel in vrijwel alle staten PBB was ingevoerd, werd begrotingsinformatie nauwelijks gebruikt in debatten of in besluitvorming (Ingraham, 2005; Hou, Lunsford, Sides, & Jones, 2011). Dit maakt de Nederlandse casus van Verantwoordingsdag ook internationaal interessant, in vergelijkbare verantwoordingsmomenten werden prestatiegegevens immers nauwelijks gebruikt.

Uit kwalitatieve studies naar prestatiegegevensgebruik door parlementariërs weten we dat tijdgebrek de belangrijkste reden is om prestatiegegevens niet te lezen (Raudla, 2012). Tien pagina's geldt als maximum voor een rapportage om gelezen te worden (Brun & Siegel, 2006). Twijfel over de betrouwbaarheid van de rapportages en het nut van de rapportages is een andere verklaring om prestatiegegevens ongelezen te laten. Grote uitzondering hierop vormen de rapportages van equivalenten van de Algemene Rekenkamer, die wel als behulpzaam en betrouwbaar worden gezien (Johnson & Talbot, 2008). De studie van Van Dooren (2004) betoogde als een van de weinige studies dat parlementariërs wel degelijk prestatiegegevens gebruiken. Uit zijn inhoudsanalyse bleek dat 52% van de vragen van Vlaamse parlementariërs prestatiegegevens bevatten.

Verschillende onderzoekers wijzen erop dat enquêteonderzoek het prestatiegegevensgebruik door politici te hoog inschat (Raudla, 2012; Bourdeaux, 2008; Van Helden, 2016); onderzoeken op basis van interviews laten een meer realistisch beeld zien van niet-gebruik. Dit werd bevestigd door Ter Bogt et al. (2015), die beide methoden combineerden. Van het hoge gebruik uit de zelfrapportage bleef in de observatiestudie nauwelijks iets over. Zowel interviews als observatiestudies hebben belangrijke nadelen. Het brein is goed in vergeten, zeker van onspecifieke



of niet-bepalende herinneringen, zoals het gebruik van prestatiegegevens in het dagelijks werk (Draaisma, 2015; Murre & Dros, 2015). Observaties kunnen het gebruik weliswaar goed registreren, maar zijn duur en meestal beperkt van omvang. Inhoudsanalyse heeft deze nadelen niet en hiervan is bewezen dat het prestatiegegevensgebruik kan vaststellen (Buylen & Christiaens, 2016; Van Dooren, 2004; Johnson & Talbot, 2008). Hierdoor weten we dat woordgebruik in debatten gezien mogen worden als specifiek gebruik van financiële en prestatie-informatie. Dit geeft meer direct bewijs voor prestatiegegevensgebruik dan interviews of enquêtes (Buylen & Christiaens, 2016; Imbeau, 2009).

### **Operationalisatie**

Dit artikel is gestructureerd met behulp van de stadia van verantwoording van Bovens (2007). Bovens definieerde verantwoording als een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor verplicht is om zijn gedrag te verklaren en te rechtvaardigen en waarbij het forum vragen kan stellen en de actor kan beoordelen. Deze relatie doorloopt drie stadia die ook in het Nederlands parlement zichtbaar zijn. In de eerste fase informeert de actor het forum door informatie te leveren: hier de jaarverslagen. In de tweede fase kan het forum de actor ondervragen in een debat. De derde fase is de beoordeling. De Tweede Kamer gebruikt hiervoor twee sanctiemechanismen: de moties en het onthouden van decharge (Andeweg & Irwin, 2014).

Door inhoudsanalyse kunnen we kijken of er tijdens de verschillende stadia prestatiegegevens gebruikt worden (Bourdeaux, 2008; Frank & D'Souza, 2004; Raudla, 2012; Van Helden, 2016). Door over een lange periode te kijken kunnen we onderzoeken of het verantwoordingsproces zich door de jaren heen versterkt heeft (Nielsen, 2014). Om dit te kunnen doen zijn verschillende technieken nodig. De ontwikkeling van het forum zal worden onderzocht door de ontwikkelingsgeschiedenis van Kamerprocedures te bekijken. Dit is gedaan met behulp van een literatuurstudie van de Handelingen en Kamerstukken, specifiek de jaarlijkse evaluatie van de begrotingscyclus van de commissie voor de Rijksuitgaven.

De stadia van informeren en debatteren zijn bekeken door allereerst het aantal schriftelijke vragen per commissie te tellen. Een toename in het aantal vragen is een eerste indicatie dat prestatiegegevens (vaker) gebruikt worden (Van Dooren, 2004). Om te bekijken of prestatiegegevens gebruikt worden, zijn debatten van twee commissies geselecteerd, waarvan één behandelmethode initieerde die door andere commissies werden overgenomen (Johnson & Talbot, 2008).

Het stadium van sanctioneren wordt onderzocht door te kijken naar het aantal moties en weigering van decharge. Hierbij is onderzocht of de inhoud van de moties over prestatiegegevens gaat (Van Dooren, 2004). Door de aangenomen moties over prestatiegegevens af te zetten tegen andere moties kunnen we het relatieve belang van prestatiegegevens voor Kamerleden vaststellen.

## De versterking van het forum

In de afgelopen twintig jaar hebben zich in de debatten van de Kamercommissies over de jaarverslagen vier belangrijke veranderingen voorgedaan. Allereerst werden in 2006 technische briefings door de Algemene Rekenkamer geïntroduceerd waarin Kamerleden vragen aan de Rekenkamer kunnen stellen over het jaarverslag of het verantwoordingsonderzoek (Kamerstuk II 2007/8, 31 212, nr. 1). Twee jaar later werkten alle Kamercommissies met deze briefing. Na de technische briefing en beantwoording van de schriftelijke vragen wordt steeds vaker een wetgevingsoverleg (een commissiedebat met de minister) ingepland. Toen in 2010 Verantwoord Begroten werd geïntroduceerd, hield slechts de helft van de commissies zo'n debat, nu doen met uitzondering van de commissie Financiën alle commissies dit (Kamerstuk II 2016/17, 31 865, nr. 10, appendix 3).

In 2006 werd ook een tweede noviteit ingevoerd, de rapporteur. Bijna alle commissies benoemden uit hun midden een rapporteur die de kwaliteit van het jaarverslag moest beoordelen. Uit evaluatie van de Kamer bleek dat hierdoor de aandacht voor de kwaliteit van het jaarverslag toenam en bewindslieden vaker toezegden de kwaliteit te gaan verbeteren (Kamerstuk II 2007/8, 31 212, nr. 1, p. 13). Het succes hield echter niet lang aan. In 2011 had nog maar één commissie een rapporteur. Een jaar later werd een nieuw rapporteursstelsel ingevoerd: het stelsel-Duisenberg (Duisenberg, 2016). Hierin werken een lid van de oppositie en de coalitie samen om alle doelen en beloften te bekijken en zetten zij deze om in een overzichtelijk stoplichtstelsel. Dit zou de informatiepositie verbeteren, de controle verdiepen en een langetermijnperspectief bieden. Door rapporteurs 'voorkom je dat ieder individueel Kamerlid zelf elk jaar met al die dikke dossiers voor z'n neus gaat zitten en er iets willekeurigs uitpikt om op te schieten' (De Wit Wijnen, 2015). Dit nieuwe rapporteurschap werd snel overgenomen door andere commissies; in 2017 werkten acht van de elf commissies met dit stelsel. Het vond ook zijn weg buiten de Kamer naar provincies, steden en in aanbevelingen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

## Informereren: Steeds meer vragen over verantwoordingsinformatie

Het stadium van informeren heeft zich door de tijd heen sterk ontwikkeld. In het eerste jaar stelden Kamerleden 900 verschillende schriftelijke vragen over de jaarverslagen. Dit aantal bleef het eerste decennium stabiel en schommelde tussen de 900 en de 1.100 vragen. Na de introductie van Verantwoord Begroten steeg dit aantal snel: van 200 vragen in 2010 tot 2.068 vragen in 2017.

Om deze cijfers in een context te plaatsen kunnen ze worden afgezet tegen de twee vormen van schriftelijke vragen die de Kamer gebruikt. Er zijn de lijsten van vragen die worden gebruikt als eerste stap in een wetsbehandeling en er zijn de individuele schriftelijke vragen, veelal naar aanleiding van een nieuwsbericht. Beide vraaginstrumenten groeiden niet zo snel. De lijsten van vragen zijn vrijwel stabiel gebleven sinds 2005, het aantal lijsten week nooit meer dan 30% af van het basisjaar 2005. Het aantal individuele schriftelijke vragen bleef eveneens

**Tabel 1** *Vergelijking schriftelijke vragen, 2000-2017*

<b>Jaar</b>	<b>Schriftelijke vragen over jaarverslagen</b>	<b>Individuele schriftelijke vragen</b>	<b>Aantal vragenlijsten</b>
2000	932		
2001	1259		
2002	920		
2003	850		
2004	1071		
2005	838	2045	262
2006	914	1772	246
2007	1266	2671	266
2008	1195	3002	320
2009	1635	3029	341
2010	200	2552	249
2011	1136	3057	298
2012	1163	2535	269
2013	1163	2562	286
2014	1177	2423	298
2015	1289	2822	298
2016	1572	2627	274
2017	2068	2122	201

Bron: eigen telling van Kamerstukken II; Tweede Kamer, 2010, 2015, 2017

tamenlijk stabiel tussen 2005 en 2017. Afgezet tegenover de sterke groei van het aantal vragen over de jaarverslagen is de toename van schriftelijke vragen over het jaarverslag opvallend.

Daarom kunnen we in ieder geval concluderen dat het gebruik van prestatiegegevens is toegenomen vanaf 2010. Men moet immers eerst de jaarverslagen lezen voordat er vragen over gesteld kunnen worden. Dit is in lijn met de bevindingen over het Vlaamse parlement (Van Dooren, 2004).

### **Debatteren: prestatiegegevens in de hoofdrol**

Om te onderzoeken hoe prestatiegegevens door Kamerleden gebruikt worden in debatten, zijn vier debatten van twee Kamercommissies onderzocht. De commissie voor Onderwijs is gekozen omdat zij vooroploopt in het gebruik van prestatiegegevens, terwijl de commissie voor Justitie hierin terughoudend is. Beide commissies omvatten zo het hele spectrum van prestatiegegevensgebruik door de Kamer. Met een interval van vier jaar zijn vier debatten geanalyseerd, zodat er een langetermijnperspectief op prestatiegegevensgebruik ontstaat. Op basis van

**Tabel 2** *Wetgevingsdebatten over het jaarverslag commissie van Veiligheid en Justitie*

<b>Jaar</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>
Aantal schriftelijke vragen (waarvan over de rapportage van de Algemene Rekenkamer)	95 (4)	154 (20)	242 (100)	234 (64)
Gebruik 'indicator' in het debat	0	7	4	66
Aantal moties	1	1	3	2
Lengte van het debat	1 u 50m	2 u 31m	2 u 20m	1 u 56m
Aantal partijen aanwezig	5 (56%)	5 (50%)	5 (45%)	5 (42%)
Rapporteur	Nee	Nee	Nee	Nee
Technische briefing	Nee	Nee	Ja	Ja

Bronnen: Kamerstukken II

**Tabel 3** *Wetgevingsdebatten over het jaarverslag commissie van Onderwijs*

<b>Jaar</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>
Aantal schriftelijke vragen (waarvan over de rapportage van de Algemene Rekenkamer)	45 (33)	123 (9)	145 (32)	210 (135)
Aantal moties	0	1	2	4
Gebruik 'indicator' in het debat	2	2	2	0
Lengte van het debat	1 u 40m	2 u 1m	3 u 5m	3 u 55m
Aantal partijen aanwezig	6 (67%)	6 (60%)	9 (81%)	8 (67%)
Rapporteur	Nee	Ja	Ja	Ja
Technische briefing	Nee	Nee	Ja	Ja

Bronnen: Kamerstukken II

de bekende kenmerken uit de tussenliggende jaren, zoals aantal schriftelijke vragen en de ontwikkeling van het rapporteurschap en de technische briefing, is er vertrouwen dat de onderzochte jaren een representatief beeld geven.

Uit de tabellen blijkt dat in beide commissies het aantal schriftelijke vragen en de duur van het debat toenamen, al geldt dit sterker voor de commissie van Onderwijs. De toegenomen lengte van het debat van deze commissie is te verklaren door het gebruik van de rapporteur. De geuite verwachting dat het rapporteurschap de debatten zou verdiepen (Kamerstuk II 2008/9, 31 924 VIII, nr. 10) kwam niet uit. Na dankzegging door de commissie werden er nooit vervolgvragen door andere leden aan de minister gesteld (bijvoorbeeld Kamerstuk II 2012/13, 33 605 VIII, nr. 2; Kamerstuk II 2016/17, 34 725 VIII, nr. 14). Hetzelfde geldt voor de schriftelijke vragen: in geen van de commissies werden deze aangehaald tijdens het debat.

Dat betekent niet dat Kamerleden prestatiegegevens niet belangrijk vinden. Een constante in alle debatten is de kritiek op het gebrek aan inzichtelijke prestatie-indicatoren, kwantificeerbare doelen en ontbrekende output- en outcome-gegevens. Steeds benadrukken Kamerleden dat ze deze gegevens nodig hebben om hun taak goed te kunnen uitvoeren. Daarom ging de commissie voor Onderwijs ertoe over om samen met de minister nieuwe prestatie-indicatoren te ontwikkelen (Kamerstuk II 2012/13, 33 605 VIII, nr. 13). Prestatie-indicatoren spelen in deze commissie over de jaren heen een duidelijkere rol in het debat dan bij de commissie voor Justitie.

In de debatten spelen prestatiegegevens de hoofdrol. Vrijwel alle vragen van de Kamerleden aan de minister zijn gebaseerd op het jaarverslag en nog vaker op het bijbehorende verantwoordingsonderzoek van de Rekenkamer. Vrijwel alle Kamerleden baseren hun vragen op de belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer. Aan andere bronnen, zoals krantenberichten, gesprekken of rapporten, wordt nauwelijks gerefereerd. Opvallend is dat in de laatste jaren steeds vaker naar de opvolging van de bevindingen van de Rekenkamer van vorig jaar wordt gevraagd. Ondanks de vergrote aandacht en het intensieve gebruik van prestatiegegevens door de Kamerleden betekende dit niet dat de verantwoordingsinformatie elk jaar beter werd. In 2004 en 2008 is er fikse kritiek van de Algemene Rekenkamer op het gebrek aan inzicht in de prestaties en meetbare doelen, die in de jaren erna verstomt. Dat betekent echter niet dat Kamerleden zich voldoende geïnformeerd voelen. Zo weigerde de oppositie (28% van de stemmen) in 2012 decharge te verlenen aan de minister van Justitie omdat deze volgens de Rekenkamer niet 'in control' was bij het opstellen van de jaarrekening (Kamerstuk II 2012/13, 33605 VI, nr. 12). Terwijl de commissie voor Onderwijs ondanks de rapporteurs en het meebepalen van prestatie-indicatoren in 2017 nog vaststelde: 'De Kamer kan nog steeds onvoldoende zien waar het geld is. De conclusie is dat de Kamer haar controlerende taak daardoor niet goed kan uitvoeren' (Kamerstuk II 2016/17, 34 725 VIII, nr. 14, p. 4).

### **Sancties: moties vaker ingezet**

De Tweede Kamer heeft voor het beoordelen van het jaarverslag twee sanctiemechanismen: de motie en het niet verlenen van decharge. Jaarverslagen zijn geen wetten en kunnen daarom niet worden geamendeerd.

Al in het tweede jaar van Verantwoordingsdag werd er een motie ingediend; twee jaar later gebeurde dit ook tijdens een commissiebehandeling (Kamerstuk II 2005/6, 30 529, nr. 1). Sindsdien is het aantal moties snel toegenomen. Tot en met 2017 werden er in totaal 404 moties in stemming gebracht. Het aantal ingediende moties tijdens Verantwoordingsdag en de commissiebehandeling groeide veel sneller dan andere moties. Tussen 2005 en 2017 verdubbelde het totale aantal moties, terwijl het aantal verantwoordingsmoties vertwintigvoudigde. 39% van deze verantwoordingsmoties werd aangenomen, dit is iets vaker dan gemiddeld (32% tussen 2006-2017) (Tweede Kamer 2015, 2017).



Als we de verantwoordingsmoties inhoudelijk uitsplitsen naar politieke moties en moties die over prestatiegegevens gaan, zien we een interessant verschil. In totaal werd 67% van de moties over prestatiegegevens aangenomen (70% in commissies, 63% tijdens Verantwoordingsdag). Dit is meer dan twee keer zo vaak als de gemiddelde motie. Interessant is verder dat moties over politieke onderwerpen tijdens de behandeling van verantwoordingsinformatie juist minder vaak aanvaard worden, gemiddeld haalt slechts 27% een meerderheid, tijdens het Verantwoordingsdebat is dit zelfs slechts 21%.

Het tweede sanctiemechanisme – de weigering om decharge te verlenen – is het zwaarste sanctiemechanisme als jaarverslagen worden besproken. Het verkrijgen van decharge is een wettelijke verplichting (Comptabiliteitswet 2018: artikel 2.40). Normaliter is dit een formaliteit, slechts één keer, in 1995, is de dechargeverlening opgeschort (Tweede Kamer, 2009). De weigering van de oppositiepartijen om de minister decharge te verlenen over het jaar 2012 is daarmee zeer ongebruikelijk. Het weigeren van decharge wordt uitgelegd als een motie van wantrouwen (Ringe, 2005).

## Conclusie

In het artikel is aangetoond dat inhoudsanalyse een goed middel is om daadwerkelijk prestatiegegevensgebruik door politici vast te stellen. Zowel in de fases van informeren en debatteren als sanctioneren is het duidelijk dat politici prestatiegegevens in de vorm van jaarverslagen en verantwoordingsonderzoek daadwerkelijk lezen en gebruiken. Dit is duidelijk een andere conclusie dan eerder onderzoek naar het gebruik van prestatiegegevens door politici laat zien (Moynihan, 2016; Demaj & Summermatter, 2012; Raudla, 2012; Johnson & Talbot, 2008). Het daadwerkelijk gebruik was af te lezen uit de schriftelijke vragen over prestatiegegevens, uit het aanhalen van prestatie-indicatoren of bevindingen van de Rekenkamer in debatten of uit de bewoording van de ingediende moties. In alle drie de gevallen neemt het prestatiegegevensgebruik door de jaren alleen maar toe. De hiervoor gebruikte prestatierapporten zijn veel langer dan de leesgrens van tien pagina's (Brun & Siegel, 2006). De jaarlijkse toename van vragen en moties en het consequent gebruik van deze informatie in debatten laten bovendien zien dat dit het gebruik systematisch is. Dat prestatiegegevens belangrijk worden geacht, blijkt uit de versterking van het forum, de inhoud van de debatten en de hoge instemmingspercentages van moties over prestatiegegevens.

Geholpen door de recente aandacht voor rapporteurs en de 'methode-Duisenberg' ontstaat ook op gemeente- en provincieniveau meer aandacht voor verantwoording op basis van prestatiegegevens. Hierbij worden ook steeds vaker instellingen (Almere) en burgers (Tweede Kamer) betrokken. Op basis van dit onderzoek is die trend toe te juichen. Dit artikel leert dat voor een succesvolle verantwoording de basisvoorwaarden in orde moeten zijn. Deels zijn die al aanwezig; zo wordt Performance-based Budgeting al sinds 2003 gebruikt door provincies en gemeenten. Een versterkt forum is een tweede basisvoorwaarde. Rapporteurs kunnen daarvoor een hulpmiddel zijn, net als ondersteuning door onafhankelijke

deskundigen. Lokale en provinciale rekenkamers of de accountant zouden hier een grotere rol kunnen spelen. Om verantwoording werkelijk effectief te maken moet tot slot ook goed over het sanctie-instrument worden nagedacht.

Verandering in de stadia van de verantwoording is echter niet voldoende. Dit artikel laat vooral zien dat verantwoording een proces van de lange adem is en dat verandering van verantwoordingsinformatie met vallen en opstaan gaat. De toename van het aantal Kamervragen over prestatiegegevens voltrok zich immers langzaam en ondanks grote parlementaire betrokkenheid bij het opstellen van indicatoren blijven financiële stromen lastig te volgen. Daarmee is een waarschuwing voor hooggespannen verwachtingen op zijn plaats. Niet voor niets werd Verantwoordingsdag al snel als mislukt op de mestvaalt geworpen. Bovendien laat dit artikel zien dat vernieuwing en verbetering soms plaatsvindt op andere plaatsen dan verwacht: niet in het plenaire debat maar in de rust van de commissies.

Het vergroten van betrokkenheid onder politici voor verantwoording biedt kansen. Contrair aan Mauro et al. (2017) tonen de Nederlandse parlementariërs zich immers zeer geïnteresseerd in de ontwikkeling van PBB en hielpen ze zelfs mee om bruikbare prestatie-indicatoren op te stellen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of deze interesse voortkomt uit de technische politieke cultuur van Nederland, waar de tendens sterk is om begrotingsbeleid, indicatoren en statistiek als iets niet-politiek te zien (Keulen, 2014). Door het gebruik van internationale verantwoordingsdebatten is dan ook vast te stellen of dit hogere gebruik van prestatiegegevens internationaal zichtbaar is.

Verder onderzoek zal ook de vraag moeten beantwoorden waarom ondanks de constante toename van schriftelijke vragen de antwoorden in de debatten geen rol spelen. Dit is gerelateerd aan de 'big question' (Moynihan & Pandey, 2010) waarom men prestatiegegevens zou willen gebruiken, want waarom zou je vragen stellen als je de antwoorden niet actief gebruikt? Wat tot slot om onderzoek vraagt, is hoe het kan dat na twintig jaar Performance-based Budgeting en ondanks een constante toename van aandacht voor prestatiegegevens parlementariërs nog steeds menen dat ze 'het geld niet kunnen volgen' en daarmee hun taak niet goed kunnen uitvoeren. Daarom blijft het de vraag of PBB wel in staat is om de beloftes voor het verbeteren van effectiviteit van besluitvorming en verantwoording daadwerkelijk in te lossen.

## Literatuur

- Andeweg, R.B., & Irwin, G.A. (2014). *Governance and politics of the Netherlands*. Basingstoke: Palgrave.
- Behn, R.D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Bekkers, H. (2009). Verantwoordingsdag grandioos mislukt. *Binnenlands Bestuur*, 20(15), 8-11.
- Bogt, H. ter, Helden, J. van, & Kolk, B. van der. (2015). Challenging the NPM ideas about performance management: Selectivity and differentiation in Outcome-Oriented performance budgeting. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 287-315.

- Bourdeaux, C. (2008). Integrating performance information into legislative budget processes. *Public Performance & Management Review*, 31(4), 547-569.
- Bovens, M. (2007). The concept of public accountability. In E. Ferlie, L.E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 182-208). Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Brun, M.E., & Philipp Siegel, J. (2006). What does appropriate performance reporting for political decision makers require? Empirical evidence from Switzerland. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55(6), 480-497.
- Buylen, B., & Christiaens, J. (2016). Talking numbers? Analyzing the presence of financial information in councilors' speech during the budget debate in Flemish municipal councils. *International Public Management Journal*, 19(4), 453-475.
- Clark, C., Menifield, C.E., & Stewart, L.M. (2018). Policy diffusion and performance-based budgeting. *International Journal of Public Administration*, 41(7), 528-534.
- Currstine, T. (2005). Government performance. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127-151.
- Demaj, L., & Summermatter, L. (2012). What should we know about politicians' performance information need and use? *International Public Management Review*, 13(2), 85-111.
- Dijkstra, A., Rugenbrink, G., & Telgenkamp, M. (2011). Verantwoordingsdag mist zijn doel. *TPC – Tijdschrift voor Public Governance Audit en Control*, 9(4), 42.
- Draaisma, D. (2015). *Forgetting: Myths, perils and compensations*. Yale University Press.
- Duisenberg, P. (2016). New development: How MPs in the Dutch parliament strengthened their budgetary and accounting powers. *Public Money & Management*, 36(7), 521-526, doi:10.1080/09540962.2016.1237153
- Frank, H. A., & D'Souza, J. (2004). Twelve years into the performance measurement revolution: Where we need to go in implementation research. *International Journal of Public Administration*, 27(8-9), 701-718.
- George, B., Baekgaard, M., Decramer, A., Audenaert, M., & Goeminne, S. (2018). Institutional isomorphism, negativity bias and performance information use by politicians: A survey experiment. *Public Administration*, doi: <https://doi.org/10.1111/padm.12390>
- Geuze, S. (2014). Wat zijn de beloftes van gehakt dag waard? Vijftien jaar verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer. In C. van Baalen et al. (red.), *Het geld regeert: Jaarboek parlementaire geschiedenis, 2014* (pp. 95-105). Amsterdam: Boom.
- Helden, J. van. (2016). Literature review and challenging research agenda on politicians use of accounting information. *Public Money & Management*, 36(7), 531-538.
- Hood, C. (1995). The 'New public management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.
- Hou, Y., Lunsford, R.S., Sides, K.C., & Jones, K.A. (2011). State Performance-Based budgeting in boom and bust years: An analytical framework and survey of the states. *Public Administration Review*, 71(3), 370-388.
- Imbeau, L.M. (Ed.). (2009). *Do they walk like they talk? Speech and action in policy processes*. Dordrecht: Springer.
- Ingraham, P.W. (2005). Performance: Promises to keep and miles to go. *Public Administration Review*, 65(4), 390-395.
- Johnson, C., & Talbot, C. (2008). UK parliamentary scrutiny of public service agreements: A challenge too far? In W. Van Dooren (Ed.), *Performance information in the public sector* (pp. 140-156). Dordrecht: Springer.

- Jong, M. de, Beek, I. van, & Posthumus, R. (2013). Introducing accountable budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 12(3), 1-34.
- Keulen, S. (2014). *Monumenten van beleid: De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002*. Hilversum: Verloren.
- Mauro, S.G., Cinquini, L., & Grossi, G. (2017). Insights into performance-based budgeting in the public sector: A literature review and a research agenda. *Public Management Review*, 19(7), 911-931.
- Moynihan, D.P. (2016). Political use of performance data. *Public Money & Management*, 36(7), 479-481.
- Moynihan, D.P., & Pandey, S.K. (2010). The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849-866.
- Murre, J.M., & Dros, J. (2015). Replication and analysis of Ebbinghaus' forgetting curve. *PloS One*, 10(7), e0120644.
- Nielsen, P.A. (2014). Learning from performance feedback: Performance information, aspiration levels, and managerial priorities. *Public Administration*, 92(1), 142-160.
- Nispen tot Pannerden, F. van, & Posseth, J. (2006). Performance budgeting in the Netherlands: Beyond arithmetic. *OECD Journal on Budgeting*, 6(4), 1-27.
- Pollitt, C. (2005). Performance management in practice: A comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44.
- Pollitt, C. (2006). Performance information for democracy: The missing link? *Evaluation*, 12(1), 38-55.
- Raudla, R. (2012). The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: Is Estonia any different? *Public Administration*, 90(4), 1000-1015.
- Ringe, N. (2005). Government-opposition dynamics in the European Union: The Santer commission resignation crisis. *European Journal of Political Research*, 44(5), 671-696.
- Sterck, M. (2007). The impact of performance budgeting on the role of the legislature: A four-country study. *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), 189-203.
- Tweede Kamer. (2009). Dechargeverlening (achtergrondnotitie). 09-BOR-N-040 / 09-RU-N-006 (14 april 2009).
- Tweede Kamer, *Staat van de Kamer 2010, 2015, 2017*. In: Kamerstukken II 2010/11, 32 745, nr. 4; 2015/16, 34 444, nr. 4; 2018/19, 34 892, nr. 3, bijlage.
- Van Dooren, W. (2004). Supply and demand of policy indicators. *Public Management Review*, 6(4), 511-530.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. London: Routledge.
- Wit Wijnen, P. de. (2015, 29 augustus). VVD'er geeft Tweede Kamer boekhoudles. *NRC Handelsblad*.