

New Public Governance en de gevolgen voor de gemeentelijke rekenkamer

Verslag van een onderzoek

Floor Schreurs
Masterthesis Bestuurskunde

**New Public Governance en de gevolgen voor de gemeentelijke rekenkamer.
Verslag van een onderzoek.**

Floor Schreurs

Masterthesis ter afronding van de Master Bestuurskunde aan de
Radboud Universiteit,
Faculteit der Managementwetenschappen



Radboud Universiteit Nijmegen

Studentnummer: S4650913

Begleider: Dr. J.A.M. de Kruijf

Opdrachtgever: Rekenkamercommissie Eindhoven

Stagebegeleider: T. Van den Biggelaar

Aantal woorden: 22010

28 oktober 2016

Samenvatting

Deze scriptie is een verslag van een onderzoek met als doel inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de lokale overheidssturing New Public Governance voor de gemeentelijke rekenkamer. Om dit te onderzoeken werd de volgende hoofdvraag opgesteld: *Leidt New Public Governance tot veranderingen in de werkwijze van de gemeentelijke rekenkamer?*

Deze onderzoeksvraag is beantwoord door zowel een literatuurstudie en een documentanalyse. De literatuurstudie heeft duidelijk gemaakt dat New Public Governance (NPG) een nieuw paradigma binnen de bestuurskunde is. Dit paradigma gaat ervan uit dat de overheid geen machtsmonopolie heeft, maar op gelijkwaardige basis samenwerkt aan beleid met andere krachten uit de maatschappij, zoals publieke, private en maatschappelijke organisaties en burgers. Hierdoor kunnen verschillende voordelen behaald worden zoals het bereiken van synergie en kostenbesparing. NPG heeft ook groeiende invloed op gemeenten. Dit leidt tot veranderingen in de rol en werkwijze van de gemeente: een rol die meer loslaat en zeggenschap en controle deelt met samenwerkingspartners. Ook komt beleidsuitvoering meer op afstand komt te staan.

Voor de gemeentelijke rekenkamers kunnen vanuit de literatuur mogelijke problemen geformuleerd worden. Deze problemen kunnen ontstaan bij het uitvoeren van beleidsevaluaties in een NPG context. Enerzijds kunnen er problemen met toegang tot informatie vanwege de bestuurlijke afstand ontstaan. Anderzijds is het mogelijk dat rekenkamers moeite krijgen met het opstellen van een normenkader. Dit kan komen doordat de raad onduidelijke kaders en doelen stelt, of doordat kaders en doelen verschuiven in de samenwerking.

In de analyse werden zeventien rekenkamerrapporten naar samenwerking in een NPG context geanalyseerd en gecodeerd. In tegenstelling tot de verwachtingen vanuit de theorie bleken gemeentelijke rekenkamers vrijwel geen problemen tegen te komen in het uitvoeren van beleidsevaluaties in een NPG context. Desalniettemin werden in de rapporten veel problemen gesignaleerd aan de kant van de gemeenteraad en het college. De meest voorkomende problemen zijn: (risico) tot rolvermenging, geen inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van samenwerkingsverbanden en problemen rondom sturing en de informatievoorziening. Vooral doelamtigheidsonderzoeken maakten het mogelijk deze problemen bloot te leggen.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat rekenkamers in staat zijn probleemloos beleid te evalueren in een NPG context. Bovendien blijkt dat juist in een NPG context rekenkameronderzoek relevant is. Het helpt de gemeente inzicht te verkrijgen in de problemen rondom samenwerkingsverbanden, zodat gewerkt kan worden aan verbeteringen voor de toekomst.

Inhoudsopgave

I. Lijst van figuren en tabellen.....	6
II. Lijst van afkortingen.....	7
1. Inleiding	8
1.1 Introductie op het onderwerp	8
1.2. Onderzoek naar de gevolgen van NPG voor de gemeentelijke rekenkamer.....	9
1.3 Relevantie van het onderzoek.....	11
1.4 Voorbeschuwing theoretisch kader	12
1.5 Voorbeschuwing methodologisch kader	13
1.6 Leeswijzer	13
2. De Gemeentelijke Rekenkamer.....	15
2.1 De gemeentelijke organisatie	15
2.2 Taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer.....	19
3. New Public Governance	24
3.1 Paradigma's: Public Administration en New Public Management	24
3.2 New Public Governance	26
3.3 Mogelijkheden en beperkingen van New Public Governance	29
4. New Public Governance en de overheid.....	31
4.1 Rolopvatting van de gemeente in een New Public Governance context.....	31
4.2 Mogelijkheden van New Public Governance voor de gemeente	34
4.3 Zelf doen, samen doen of uitbesteden?.....	36
4.4 Verschillende samenwerkingsverbanden in een NPG-context.....	38
4.5 Gevolgen van New Public Governance voor de gemeenteraad	47
4.6 New Public Governance en beleidsevaluaties	48
5. Samenvatting van het theoretisch kader	51
6. Methodologisch kader	53
6.1 Onderzoeksmethode.....	53
6.2 Dataverzameling.....	55
6.3 Operationalisering	57
7. Analyse	59
7.1 Analyse van rekenkamerrapporten.....	59
7.2 Casus: De effecten van New Public Governance op de gemeentelijke rekenkamer Eindhoven	67
7.3 Conclusies van de analyse	71

8. Conclusies en aanbevelingen.....	72
8.1 Beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag.....	72
8.2 Discussie.....	76
8.3 Aanbevelingen	77
III. Nawoord.....	79
IV. Bronnen	80
V. Bijlagen.....	92
Bijlage 1: Rekenkamerrapporten	92
Bijlage 2: Codeerschema.....	94

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1: Planning- & Controlecyclus tussen Raad en College	16
Figuur 2: Positie van de Rekenkamer	20
Tabel 1: Overzicht paradigma's	27
Figuur 3: Overheidsparticipatietrap.....	32
Figuur 4: Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden	37
Figuur 5: Planning- & Controlecyclus Verbonden partij.....	46
Tabel 2: Literatuurselectie.....	56
Tabel 3: Codeerschema problemen	58
Figuur 6: Samenwerkingsverbanden.....	60
Figuur 7: Type verbonden partijen	60
Figuur 8: Type gemeenschappelijke regeling	60
Figuur 9: Frequentie problemen.....	61
Figuur 10: Problemen sturing.....	62
Figuur 11: Frequentie problemen per samenwerkingspartner.....	63
Figuur 12 Onderzoekstypen	64
Figuur 13: Percentage voorkomen van problemen per onderzoekstype.....	64
Tabel 4: Kruistabel probleem 14.....	65
Tabel 5: Kruistabel probleem 5	66
Tabel 6: Kruistabel probleem 6	66

Lijst van afkortingen

CMO	Context, Mechanism, Outcome. Methode om te onderzoek wat werkt onder welke omstandigheden.
NPG	New Public Governance. Nieuwste paradigma binnen de bestuurskunde. Gaat uit van netwerken en horizontale relaties waarbij actoren van elkaar kennis en vaardigheden kunnen profiteren.
NPM	New Public Management. Paradigma binnen de bestuurskunde. Gaat ervan uit dat overheid meer moet functioneren als een marktpartij. Uitbesteden, prestatiemetingen en privatisering zijn kernwoorden
NVRR	Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies
PA	Public Administration. Oudste paradigma binnen de bestuurskunde, ook wel de klassieke overheidsorganisatie waarbij de overheid bovenaan de hiërarchie staat en beleid zelf ontwerpt, uitvoert en evalueert.
SMART	Systeem voor het opstellen en controleren van doelstellingen: deze horen als volgt zijn opgesteld: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

Inleiding

Deze scriptie betreft een onderzoek naar de gevolgen van New Public Governance (NPG) voor de bevoegdheden en werkwijze van de gemeentelijke rekenkamer. Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de gemeente Eindhoven en heeft als doel meer inzicht te verkrijgen in het paradigma New Public Governance en de effecten ervan op de gemeente en de gemeentelijke rekenkamers. De resultaten van deze studie vormen de basis van aanbevelingen aan gemeentelijke rekenkamers met in het bijzonder de rekenkamercommissie in Eindhoven. Deze aanbevelingen zijn tot stand gekomen door zowel een literatuurstudie als een documentanalyse en bieden een handreiking tot hoe rekenkamers kunnen handelen in een NPG context.

Deze inleiding biedt een introductie op het onderwerp New Public Governance in relatie tot de gemeentelijke rekenkamers (paragraaf 1.1.) en zet de probleem- en vraagstelling van het onderzoek uiteen (paragraaf 1.2). Verder wordt ingegaan op de relevantie (paragraaf 1.3), zal de onderzoeksmethode en opzet worden verklaard (paragraaf 1.4) en wordt afgesloten met een leeswijzer (paragraaf 1.5).

1.1 Introductie op het onderwerp

Elke Nederlandse gemeente heeft sinds 2006 volgens de gemeentewet artikel 81 naast een college van burgemeester en wethouders (college van B en W), een gemeenteraad ook een gemeentelijke rekenkamer. Tussen deze actoren zijn verschillende taken verdeeld, die met de Wet dualisering gemeentebestuur voor het laatst gewijzigd zijn. Het college bestuurt en beheerst de gemeente en voert het beleid uit. Hierover legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeenteraad is de volksvertegenwoordiger binnen het gemeentebestuur. De raad stelt kaders en doelen voor de uitvoering van het beleid en controleert deze vervolgens. Sinds 2006 is iedere Nederlandse gemeente verplicht om over een gemeentelijke rekenkamer te beschikken. Deze is met de Wet dualisering gemeentebestuur (ibid.) ingesteld als instrument van de gemeenteraad, om de raad te kunnen ondersteunen in de toegewezen taken.

Zoals elke wetenschap kent ook de bestuurskunde verschillende paradigma's. Een paradigma is een heersende stroming of een heersend model in een bepaald tijdvak, dat een referentiekader vormt over hoe de werkelijkheid geïnterpreteerd en behandeld moet worden. Door verschillende invloeden en ontwikkelingen vindt er regelmatig een *paradigm shift* plaats; oftewel een verschuiving van een ouder paradigma naar een nieuw paradigma.

De afgelopen jaren heeft de bestuurskunde te maken gehad met de ontwikkeling en groei van een nieuw paradigma: New Public Governance (Osborne, Radnor en Nasi, 2013). Dit paradigma gaat ervan uit dat de overheid niet langer een machtsmonopolie heeft, maar

op gelijkwaardige basis samenwerkt aan beleid met andere krachten uit de samenleving, waaronder burgers en publieke en private organisaties. Door deze bundeling van krachten kunnen verschillende voordelen behaald worden zoals schaalvoordelen, bereiken van synergie en kostenbesparing (ibid.). Trendwoorden zoals ‘doe-democratie’, ‘coproductie’ en ‘participatiesamenleving’ passen bij NPG. NPG is een reactie op zowel problemen met eerdere paradigma’s binnen de bestuurskunde en op verschillende ontwikkelingen binnen de maatschappij en overheid. Zo hebben Nederlandse gemeenten de laatste jaren te maken gehad met decentralisaties en schaalvergroting. Hierdoor zijn er meer taken bij de gemeente komen te liggen (VNG, 2013). De gemeente heeft niet altijd voldoende personeel en middelen om deze taken aan te kunnen (ibid.). Als oplossing voor het gebrek aan personeel en middelen biedt NPG samenwerking met diverse partijen. Dit zijn dan ook de redenen dat de landelijke en lokale overheden in toenemende mate beleid gaan hanteren geïnspireerd op het NPG-gedachtegoed.

Een voorbeeld van een gemeente die meer en meer handelt binnen het NPG paradigma is Eindhoven. Deze gemeente stelt zichzelf als ambitie om in co-creatie, samen met verschillende organisaties, maatschappelijke doelen te realiseren (Rekenkamer Eindhoven, 2014, p. 4). Doordat gemeenten steeds meer binnen een NPG context gaan handelen, rijst de vraag welke gevolgen dit heeft op de werkwijze van de gemeenten en de gemeentelijke rekenkamers. Op verzoek van de rekenkamercommissie Eindhoven zal deze scriptie hier een onderzoek naar verrichten.

1.2. Onderzoek naar de gevolgen van NPG voor de gemeentelijke rekenkamer

Voor het goed functioneren van gemeentelijke rekenkamers is het belangrijk om op de hoogte te zijn van de laatste ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur. Momenteel hebben Nederlandse gemeenten te maken met verschillende veranderingen die samengaan met de paradigmaverschuiving naar NPG. Het is daarom voor de gemeenten en de gemeentelijke rekenkamers van belang inzicht te krijgen in het NPG paradigma en de gevolgen van NPG. De doelstelling van deze scriptie is daarom als volgt:

Inzicht in de gevolgen van de lokale overheidssturing New Public Governance voor de gemeentelijke rekenkamer.

Op verzoek van de rekenkamercommissie Eindhoven zal deze scriptie onderzoek doen naar de gevolgen van NPG aan de hand van de volgende hoofdvraag:

Leidt New Public Governance tot veranderingen in de werkwijze van de gemeentelijke rekenkamer?

Deelvragen

De beantwoording van de hoofdvraag impliceert enerzijds een theoretische benadering voor de verklaring van de concepten 'New Public Governance' en 'gemeentelijke rekenkamer'. Anderzijds vraagt de beantwoording van de hoofdvraag om een analyse naar de gevolgen van NPG voor de werkwijze van de gemeentelijke rekenkamer. Op deze manier kunnen verschillende deelvragen worden gedestilleerd die bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag. De vijf deelvragen die hierbij horen zijn als volgt:

1. Wat zijn de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer?

De beantwoording van deze vraag geeft duidelijkheid over wat de taken en bevoegdheden van gemeentelijke rekenkamer zijn. Eerst zal worden beschreven waarom de gemeentelijke rekenkamers zijn opgericht, en wat hun positie in de gemeentelijke organisatie is. Daarna zal worden ingegaan op hoe de rekenkamer onderzoek uitvoert naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid.

2. Wat is New Public Governance?

Bij de beantwoording van de tweede deelvraag zal worden ingegaan op de belangrijkste kenmerken en gevolgen van dit paradigma en wat daarbij verschillen zijn ten opzichte van andere paradigma's. Het antwoord op deze deelvraag zal duidelijk maken wat het paradigma NPG inhoudt.

3. Wat zijn de gevolgen van New Public Governance voor de werkwijze van het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad?

Nadat duidelijk is geworden wat het nieuwe paradigma NPG inhoudt, zal ingegaan worden op welke gevolgen NPG heeft voor de werkwijze en rol van de gemeentelijke organisatie.

4. Welke problemen ontstaan er bij het uitvoeren van beleidsevaluaties in de context van New Public Governance?

Deze deelvraag zal beantwoord worden in de analyse (hoofdstuk 7). Hierin zal worden getest welke mogelijke problemen rekenkamers tegenkomen in het doen van beleidsevaluaties naar samenwerkingsverbanden in een NPG context.

5. Welk type onderzoek kan een gemeentelijke rekenkamer doen naar een samenwerkingsverband in de context van New Public Governance?

Nadat de beantwoording van deelvraag vier heeft duidelijk gemaakt of, en welke problemen de gemeentelijke rekenkamer tegenkomt kan deelvraag 5 beantwoord worden. Hierbij wordt onderzocht welke type onderzoek: doelmatigheidsonderzoek. Doeltreffendheidsonderzoek of rechtmatigheidsonderzoek het meer zinvol is in een NPG context.

1.3 Relevantie van het onderzoek

Het onderzoek heeft zowel een wetenschappelijke relevantie als een maatschappelijke relevantie. In deze paragraaf zal daar verder op ingegaan worden.

Wetenschappelijke relevantie

NPG is een relatief nieuw paradigma dat pas recent het handelen van de overheid beïnvloedt (Osborne et al., 2013). Hoewel er veel onderzoek gedaan is naar dit nieuwe paradigma en de gevolgen op bijvoorbeeld nationaal niveau (o.a. *ibid.*; Hajer et al., 2004; Osborne, 2006; Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2013) ontbreekt het aan wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen op lokaal niveau of voor lokale rekenkamers.

Verschillende onderzoeken naar de gemeentelijke rekenkamer laten de gebreken in de organisatie en werkwijze zien (Brandsen, Kalders & Schaap, 2008; Berenschot, 2011, 2015). Zo deed in 2011 onderzoeksbureau Berenschot onderzoek naar lokale rekenkamers waaruit bleek dat gemeenteraden niet altijd positief dachten over hun rekenkamer. Hieruit bleek onder meer dat rekenkameronderzoeken te weinig gericht waren op de praktijk, waardoor de resultaten niet altijd praktisch bruikbaar waren (Berenschot, 2011). In 2013 riepen de rekenkamers Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken op voor hulp: doordat gemeenten steeds meer gingen samenwerken als gevolg van decentralisaties van landelijke en provinciale taken naar de gemeenten ontstond er een zogenaamd ‘controlegat’ (NVR, 2013). In 2015 deed Berenschot wederom een onderzoek naar de lokale rekenkamers. Hieruit bleek dat veel rekenkamers te weinig budget krijgen om effectief te kunnen werken (Berenschot, 2015). In vijftien gemeenten was er sprake van ‘slapende rekenkamers’, oftewel rekenkamers die niet actief zijn (*ibid.*). Ander onderzoek laat zien dat lokale rekenkamers niet volledig worden geaccepteerd als lid van de ‘gemeentelijke familie’ (Castenmiller, Van den Berg & Peters, 2015, p. 8). Onderzoeken zoals bovenstaande laten vaak zien dat er nog veel problemen rondom de gemeentelijke rekenkamers zijn. In sommige onderzoeken wordt zelfs de meerwaarde van de rekenkamer in twijfel getrokken (Berenschot, 2011).

Onderzoek naar de gevolgen van NPG op de gemeentelijke rekenkamers zoals in deze scriptie uitgevoerd is daardoor wetenschappelijk relevant. Enerzijds omdat er nog weinig onderzoek gedaan is naar de relatie tussen het nieuwe paradigma en de werkwijze van de rekenkamer. Anderzijds omdat dit onderzoek juist kan laten zien hoe de gemeentelijke rekenkamer wel meerwaarde kan hebben en in de toekomst kan houden.

Maatschappelijke relevantie

Het is belangrijk dat gemeentelijke rekenkamers hun taken optimaal kan uitvoeren. Door middel van goede beleidsevaluaties van de rekenkamer kan beleid namelijk worden veranderd, waardoor de kwaliteit van beleid verbetert (Boekholdt, 1994). Door de invloed van NPG gaat de gemeente onder andere meer samenwerken. Dit kan veel voordelen opleveren. Echter, ondanks een grotere behoefte aan samenwerken, bleken in het verleden de beleidsresultaten achter te blijven (Pröpper, Kessens & Westeijn, 2005, p. 45). Door het uitvoeren van beleidsevaluaties kan de rekenkamer duidelijk maken waar de knelpunten bij deze samenwerkingsverbanden zitten, om zo leerpunten te ontdekken voor de toekomst.

Daarnaast is het functioneren van de gemeentelijke rekenkamer ook van belang voor de verantwoording van het gemeentelijk beleid jegens de gemeenteraad en de burgers (ibid.). Deze scriptie richt zich op het beantwoorden van de vraag ‘wat zijn de gevolgen van NPG voor de gemeentelijke rekenkamer?’. Daarmee kan inzicht verkregen worden in de vraag hoe de lokale rekenkamer haar rol het beste kan vervullen in een NPG context. Hoewel deze scriptie is uitgevoerd op verzoek van de gemeentelijke rekenkamercommissie in Eindhoven, kunnen de aanbevelingen ook voor andere lokale rekenkamers relevant zijn. Daarmee kan dit onderzoek een handreiking bieden aan lokale rekenkamers zodat zij hun taak zo goed mogelijk kunnen uitvoeren, ook in een NPG-context.

1.4 Voorbeschouwing theoretisch kader

Het onderzoek naar de gevolgen van NPG op de werkwijze van de gemeentelijke rekenkamer begint met een theoretisch kader (hoofdstuk 2-5). Dit is een extensief stuk waarin de kernbegrippen NPG en de gemeentelijke rekenkamer worden verklaard. Verder worden de gevolgen van NPG voor de gemeente vanuit de theorie beredeneerd. De rekenkamercommissie Eindhoven, op wiens verzoek deze scriptie is geschreven, had de wens een duidelijk theoretisch beeld van dit nieuw paradigma en de gevolgen ervan te krijgen. Dit is dan ook de reden waarom gekozen is voor een uitgebreid theoretisch kader.

Vanwege de omvang is het theoretisch kader opgedeeld in drie verschillende inhoudelijke hoofdstukken en een samenvatting (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 2 zal eerst worden ingegaan op de gemeentelijke rekenkamer. In dit hoofdstuk wordt verklaard waarom de rekenkamers zijn opgericht, welke taken zij uitvoeren en welke bevoegdheden zij hebben. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op NPG. Hier zal worden ingegaan op de voorgaande paradigma's binnen de bestuurskunde. Daarna worden de belangrijkste kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van NPG behandeld. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de invloed van NPG op de overheid en de gemeente behandeld. Er wordt ingegaan op de gevolgen van NPG en hoe gemeenten daar het beste mee om kunnen gaan. Met de theorie over NPG en de gevolgen ervan kunnen uiteindelijk mogelijke problemen worden geformuleerd die een rol kunnen spelen in het uitvoeren van beleidsevaluaties in een NPG context. Deze zullen worden getest in

de analyse. Het theoretisch kader sluit af met een samenvatting waarin de drie hoofdstukken worden samengevat en de eerste drie deelvragen worden beantwoord.

1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader

Deze paragraaf is een voorbeschouwing van het methodologisch kader. In deze paragraaf zal kort worden ingegaan op hoe het onderzoek in deze scriptie is opgezet. Voor een uitgebreide verklaring van de dataverzameling en onderzoeksmethode wordt verwezen naar hoofdstuk 6. De onderzoeksvragen worden beantwoord door middel van zowel een literatuur- als een documentanalyse worden uitgevoerd. Het literatuuronderzoek heeft vooral een exploratief karakter. Dat wil zeggen; er worden veel gegevens verzameld om zo nieuwe feiten en/of relaties te ontdekken. In deze scriptie wordt dat bereikt door middel van een literatuuronderzoek omtrent NPG en de gemeentelijke rekenkamer (zie hoofdstuk 2-4). Vanuit het literatuuronderzoek kan beredeneerd worden welke mogelijke gevolgen NPG voor de gemeentelijk rekenkamer heeft.

Deze mogelijkheden worden in hoofdstuk 7 getest door middel van een documentanalyse. In deze documentanalyse worden zeventien rekenkamerrapporten van zowel gemeentelijke als provinciale rekenkamers geanalyseerd en vergeleken. Deze onderzoeken zijn geselecteerd vanuit de online bibliotheek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). De analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de een CMO-methode. De CMO-methode maakt het mogelijk te onderzoeken wat in welke context werkt. Met als centrale vraag: ‘onder welke omstandigheden is rekenkameronderzoek het meest succesvol?’ Dit wordt onderzocht door elk samenwerkingsverband dat wordt behandeld in de rekenkamerrapporten, individueel te bekijken en te noteren welke problemen de rekenkamer zelf tegenkomt, of welke problemen het samenwerkingsverband kent volgens het rapport. Vervolgens worden deze uitkomsten met elkaar vergeleken. Doordat er sprake is van een relatief klein aantal onderzochte documenten, is het niet altijd mogelijk uitspraken te doen over significantie, maar is het wel mogelijk om trends te signaleren. Aan de hand van deze uitkomsten kunnen uiteindelijk uitspraken worden gedaan over de gevolgen van NPG op de werkwijze en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamers.

1.6 Leeswijzer

Om de hoofdvraag van deze scriptie te kunnen beantwoorden, wordt gestart met een theoretisch kader. Hierin worden kernbegrippen zoals NPG uitgelegd, wordt ingegaan op de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer en wordt een overzicht van de relevante literatuur gegeven. Vanwege de hoeveelheid informatie is er gekozen voor een theoretisch kader bestaande uit drie inhoudelijke hoofdstukken. Hierbij richt het eerste hoofdstuk (hoofdstuk 2) zich op de gemeentelijke rekenkamer. In hoofdstuk 3 ligt de focus op

NPG als paradigma en in hoofdstuk 4 op de gevolgen van NPG op de overheid en de gemeente in het bijzonder. Ten slotte zal in hoofdstuk 5 een samenvatting geven van de theoretische hoofdstukken.

In hoofdstuk 6 volgt het methodologisch kader. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode uiteengezet, waarbij onder andere de dataverzameling wordt verklaard. Verder worden in het methodologisch kader begrippen geoperationaliseerd. Dat wil zeggen, er wordt een vertaalslag gemaakt van begrippen uit het theoretisch kader naar de gevolgen voor de gemeentelijke rekenkamer voor de toepassing in de analyse. In de operationalisering wordt ingegaan welke problemen de gemeentelijke rekenkamer kan tegenkomen in onderzoek naar samenwerkingsverbanden. Dit overzicht vormt de basis voor de analyse in hoofdstuk 7. Aan de hand van geselecteerde rekenkamerrapporten zal worden onderzocht welke problemen uit rekenkamers daadwerkelijk in de praktijk tegenkomen. Met deze analyse kan vervolgens onderzocht worden hoe de rekenkamer het beste onderzoek kan doen naar samenwerkingsverbanden in de NPG volgens de CMO-methode. Ten slotte zullen in de conclusie in hoofdstuk 8 de hoofdvraag en deelvragen beantwoord worden en aanbevelingen worden gedaan.

De Gemeentelijke Rekenkamer

In dit eerste hoofdstuk van het theoretisch kader staat de beantwoording van de eerste deelvraag centraal: wat zijn de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer? Om dit te verduidelijken zal eerst bekeken worden hoe de gemeentelijke organisatie in elkaar zit sinds de laatste wijzigingen van de Wet dualisering gemeentebestuur. Hier zal duidelijk uit worden wat de positie van de gemeentelijke rekenkamer is en wat de redenen voor de oprichting van de rekenkamers waren. Vervolgens zal ingegaan worden op de taken van de gemeentelijke rekenkamers, hoe rekenkameronderzoek wordt uitgevoerd en welke bevoegdheden de rekenkamers hebben.

2.1 De gemeentelijke organisatie

Gemeentelijke organisatie sinds Wet dualisering gemeentebestuur

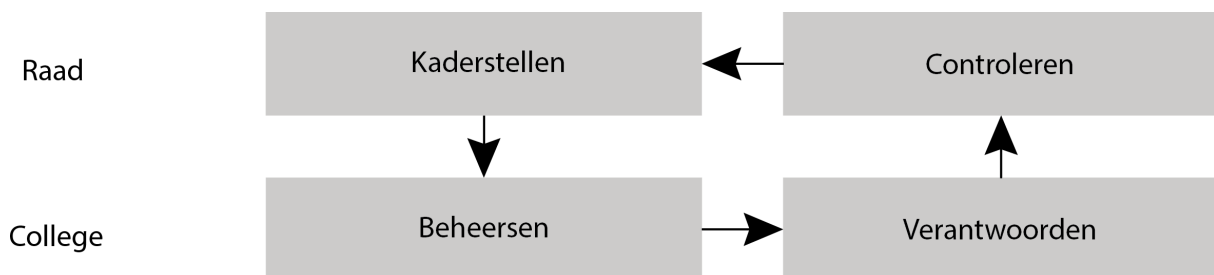
In 2002 werd de Wet dualisering gemeentebestuur ingevoerd. Volgens de memorie van toelichting van deze wet is het doel ontvlechting van de gemeenteraad en het college. Met die ontvlechting wordt het aanbrengen van een scheiding in en herformulering van, de samenstelling, functies en bevoegdheden van raad en college bedoeld.

De gemeenteraad heeft sinds de Wet dualisering gemeentebestuur naast agendering, budgetteren en verordenen ook de taken van kaderstelling en controle gekregen. Daarnaast heeft de gemeenteraad de taak te opereren als de volksvertegenwoordiging. Dit betekent in de praktijk dat de raadsleden bereikbaar moeten zijn voor burgers en het gesprek met hen moeten aangaan. Onder kaderstellen wordt verstaan: het opstellen van beleidskaders waarbinnen het college moet opereren (VNG, 2014). Controleren houdt in dat de raad controleert hoe het college beleid uitvoert binnen de gestelde kaders (ibid.). De raad heeft hiervoor verschillende middelen. Zo heeft de raad sinds de Wet dualisering gemeentebestuur de beschikking over een gemeentelijke rekenkamer, zoals beschreven in artikelen 181-185 van de Gemeentewet. Daarnaast heeft de raad al langere tijd verschillende wettelijke instrumenten zoals het budgetrecht, indienen van moties en amendementen, het recht van amendement, het initiatiefrecht, het recht van interpellatie, het vragenrecht de inlichtingenplicht van het college en het recht van onderzoek.

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft sinds de dualisering een uitvoerende taak en vormt het dagelijks bestuur van een gemeente. Het college bereidt beleid voor, de raad stelt kaders, het college past deze kaders toe en voert vervolgens het beleid uit. Deze verdeling van taken en rollen binnen de overheid wordt ook wel governance genoemd. Binnen de governance zijn er vier deelprocessen of taken te onderscheiden: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden (Bossert, 2002, p. 246).

Deze processen worden later in deze paragraaf verder toegelicht. De gemeentelijke planning- & controlcyclus ziet er als volgt uit:

1. De gemeenteraad stelt kaders en doelen voor het gemeentelijke beleid aan de hand van het recht van kaderstelling en het budgetrecht (NVRR, 2015).
2. Vervolgens gaat het college over tot de uitvoering van het beleid. Het college zorgt hierin voor de beheersing van de door de raad gestelde kaders en doelen.
3. Over de uitvoering is het college verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Dit is geregeld door middel van de actieve informatieplicht.
4. De cyclus sluit door controle van de raad op de uitvoering door het college en toezicht op het bereiken van de doelstellingen en kaders (ibid.).



Figuur 1: Planning- & Controlcyclus tussen Raad en College

Bron: NVRR, 2015

Proces van doel- en kaderstelling

De raad stelt kaders en stelt opdrachten en randvoorwaarden op waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitvoert (Rekenkamercommissie Goirle, 2008, p. 16). Vaak hebben kaders betrekking op de volgende elementen: geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (Deloitte, 2011, p. 9). Op basis hiervan kunnen er drie soorten kaders worden onderscheiden: inhoudelijke kaders, procedurele kaders en financiële kaders (Rekenkamercommissie Goirle, 2008; Gemeente Neerijnen, 2010). Inhoudelijke kaders hebben betrekking op de doelen die het beleid moet volbrengen, dus op de gewenste (maatschappelijke) effecten (ibid.). De procedurele kaders stellen randvoorwaarden op voor de manier waarop de beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden (ibid.). Hierbij kan gedacht worden aan kaders die bepalen hoe lang het proces mag duren, en wie op welk moment betrokken wordt. Zo kan de raad haar eigen rol formuleren, maar ook bijvoorbeeld burgers of maatschappelijke organisaties bij het beleid betrekken (Rekenkamercommissie Goirle, 2008, p. 17). Ten slotte zijn er nog de financiële kaders, waarbij de inzet van middelen worden bepaald (ibid.). Naast geld kunnen ook kaders omtrent personele middelen worden gesteld die maximaal voor de uitwerking en uitvoering van het beleid beschikbaar zijn (ibid.).

Het proces van kaderstelling in de beleidscyclus binnen gemeenten kent vier fases (Raad Neerijnen, 2010). De eerste fase is de fase van de startnotitie. Hierin vraagt het college van B en W aan de gemeenteraad om een plan op te stellen waarin de gemeenteraad een probleem aankaart en uiteenzet hoe het college dit, volgens de gemeenteraad, het beste aan kan pakken. Uiteindelijk leidt dit tot een bestuursopdracht inclusief randvoorwaarden aan het

college van B en W (ibid.).

Hierop volgt de tweede fase: de kaderstellende notitie of kadernota. In deze fase gaat het college de bestuursopdracht onderzoeken en uitwerken tot een probleemanalyse. Hierin worden mogelijkheden gegeven voor doelstellingen, effecten, processen en inzet van middelen. Dit wordt aangeboden aan de gemeenteraad die hierover een uitspraak mag doen (ibid.). Wanneer de gemeenteraad de kadernota goedkeurt, volgt de bestuursopdracht aan het college tot het opstellen van een beleidsplan dat de derde fase vormt. Hierin worden de meegegeven kaders uitgewerkt en via de raadsadviescommissie aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd. Wanneer de gemeenteraad het beleidsplan goedkeurt gaat het college van B en W over tot de uitvoering hiervan (ibid.). De vierde en laatste fase is de evaluatienotitie waarin de uitvoering geëvalueerd zal worden door de gemeenteraad via een voortgangsrapportage of eindrapportage. Hierbij veranderd de rol van de raad van kaderstellend naar controlerend. Het geheel van afspraken tussen college en gemeenteraad voorafgaand aan de uitvoering vormt het normenkader. Naast bijvoorbeeld regel- en wetgeving en kennis uit wetenschap en ervaring vormen deze normen vaak de basis voor rekenkameronderzoek (NVR, 2008).

Bij het opstellen van kaders zijn er een aantal zaken waar de gemeenteraad op kan letten. Ten eerste moeten kaders uit inhoudelijke, procesmatige en financiële aspecten bestaan (Rekenkamercommissie Kampen, 2014, p. 26). De gemeenteraad moet er hierbij op letten dat deze doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) worden geformuleerd. Via de procedurele aspecten kan de gemeenteraad vastleggen op welke wijze de besluitvorming plaatsvindt en hoe de raad hierover geïnformeerd wil worden (ibid.).

Kaderstelling voor samenwerkingsverbanden

In het geval van samenwerkingsverbanden zijn er nog specifieke zaken die de raad zal moeten meenemen wanneer zij de kaders stelt (Rekenkamer Lelystad, 2014). De raad zal namelijk moeten nadenken over de bijdrage die de samenwerking zal leveren aan de realisatie van de gemeentelijke ambities en die financiële risico's die hierbij spelen (ibid.). Tevens moet de raad vastleggen hoe de governance in het samenwerkingsverband zal worden geregeld. De raad kan ook vastleggen wanneer en welke informatie zij wil ontvangen van het college over ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Ten slotte moet de raad rekening houden met de juridische vorm van de samenwerking en wat daarin de positie van de raad zal zijn (ibid.).

Met de mogelijkheid om kaders en doelen te stellen heeft de raad een belangrijke rol bij de totstandkoming van beleid en daarmee ook van samenwerkingsverbanden. Ondanks formele verschillen tussen de rechtsvormen van de samenwerking, is bij elke samenwerking de invloed van de raad ongeveer gelijk (Vereniging van Griffiers, 2015, p. 30). In het geval van samenwerkingsverbanden komt er na de kaderstelling nog een extra fase. Aan de hand van de kaders die de raad stelt, gaat het college niet direct over tot de uitvoering, maar zet eerst een opdracht uit. Hierop kunnen partijen reageren en een aanbod doen. Het is echter

mogelijk dat er geen aanbieder is die volledig aan de kaders en doelen kan voldoen. De gemeente zal in dat geval aanbiedingen ontvangen die verschillen van de gestelde kaders en doelen. Het college gaat vervolgens in onderhandeling met de partij die het beste aanbod heeft gedaan. Na de onderhandelingen zal er een contract of samenwerkingsafpraak worden opgesteld voor het te ontwikkelen samenwerkingsverband (o.a. Delftse Rekenkamer, 2013; Rekenkamer Vallei en Veluwerand, 2015). De afspraken die uiteindelijk in het contract of in de samenwerkingsafpraak komen, kunnen dus verschillen van de kaders die de raad vooraf gesteld had. In het geval van een samenwerkingsverband kan het normenkader dus na de kaderstelling van de raad nog verschuiven. Het blijft echter mogelijk dat buiten de gestelde kaders wordt getreden en/of doelen niet worden behaald tijdens de uitvoering, met of zonder accordering van het college. Denk bijvoorbeeld aan het overschrijden van het gestelde budget. Desalniettemin is deze beschrijving vooral voorkomen bij uitbestedingscontracten of samenwerkingsverbanden waarbij de uitvoerende partij ondergeschikt is aan de gemeente. Voor bestuurlijke samenwerkingen met bijvoorbeeld andere gemeenten gaat het vaak minder formeel en meer in overleg. Hier zal in hoofdstuk 4 verder op worden ingegaan.

Beheersen

Beheersen is de volgende fase en houdt in dat het college er voor zorgt de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd binnen de gestelde kaders (Ritsema, 2008, p. 29). Beheersen betekent voor het college het organiseren van de uitvoering in, inclusief monitoring van prestaties (Deloitte, 2011, p.9). Hiervoor kan het college zorgen door een duidelijke verdeling van bevoegdheden en taken (ibid.). Naast het beheersen van de interne processen hoort ook het onderhouden van alle betrokken relaties bij deze fase (Ritsema, 2008, p. 29). Ook de gemeenteraad kan hier (door middel van kaderstelling) invloed op uit oefenen. Monitoring houdt in dat er een doorlopend toezicht moet zijn waarbij periodiek wordt gerapporteerd over voortgang, afwijkingen potentiële risico's en veranderende omstandigheden (Deloitte, 2011, p. 11). Deze rapportages worden vervolgens gebruikt voor het volgende proces van verantwoording.

Verantwoording & controle: de informatieplicht

De gemeenteraad heeft een controlerende rol. Om die rol uit te kunnen voeren is het belangrijk dat de raad over de juiste informatie beschikt. Daarom is in de gemeentewet, artikelen 169, tweede lid en 180, tweede lid, de informatieplicht vastgelegd. Dit houdt in dat het college de raad verantwoording schuldig is over het gevoerde bestuur. Het college doet dit door de raad te voorzien van informatie die nodig is voor de uitoefening van de controlerende rol. Dit kan op schriftelijke dan wel mondelinge wijze. Het college mag geen besluiten nemen totdat de raad van het besluit op de hoogte is gesteld, en de gelegenheid heeft gehad wensen en bedenkingen duidelijk te maken. Het is belangrijk dat het college de raad informeert over alle ontwikkelingen, ook in het geval van samenwerkingsverbanden. Wanneer het college bijvoorbeeld niet transparant is over veranderingen, kan dit het vertrouwen van de raad

schaden (NVRR, 2008, p. 47). Ten slotte is het college dan wel eerstverantwoordelijke, de raad is eindverantwoordelijk waardoor het van belang is dat de raad altijd goed ingelicht wordt (Vereniging van Griffiers, 2015, p. 31).

Het is opvallend dat de Gemeentewet niet duidelijk maakt welke informatie het college met de raad moet delen. Dit betekent dat het college zelf de afweging moet maken wat voor de raad noodzakelijke informatie is (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015, p. 31). Hierdoor kan het per gemeente of per situatie nogal verschillen hoeveel en welke informatie gedeeld wordt (ibid.). De raad kan zelf ook afspraken voor de informatievoorziening vastleggen. Voor een samenwerkingsverband kan dat zowel in een 'nota verbonden partijen' inkaders voor specifieke samenwerkingsverbanden. Voor een samenwerking waar er grotere risico's spelen zal de raad meer informatie willen dan bij een samenwerking waarin de gemeente maar een klein aandeel heeft. Daarnaast kan de raad volgens de memorie van toelichting van de Gemeentewet (onder andere artikel 155.1) het college altijd om nadere toelichting vragen.

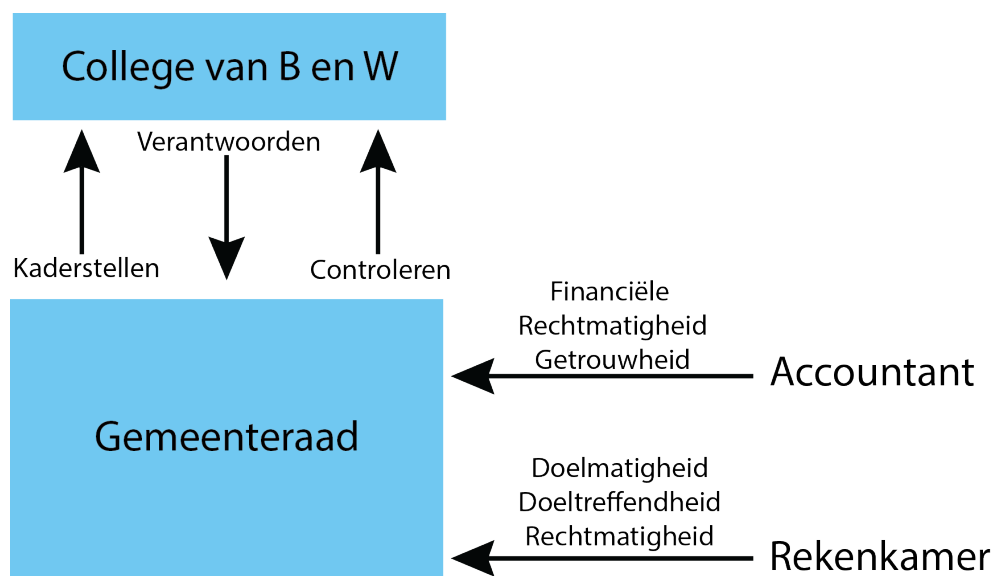
2.2 Taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer

Organisatie en taken van de gemeentelijke rekenkamer

Hoewel de eerste gemeentelijke rekenkamer in 1996 al actief was, is sinds 2006 elke Nederlandse gemeente verplicht om te beschikken over een rekenkamer (VNG, 2011, p.6). Dit kan zowel in de vorm van een onafhankelijke rekenkamer of een rekenkamercommissie, al dan niet gemeenschappelijk met andere gemeenten (ibid.). Er zijn verschillende vormen voor een gemeentelijke rekenkamer mogelijk. Gemeenten mogen zelf bepalen voor welke vorm ze kiezen. De twee hoofdvormen zijn: een onafhankelijke rekenkamer en een rekenkamerfunctie. De keuze voor een rekenkamerfunctie kan voor gemeentes een aantal voordelen hebben. Veel gemeentes kiezen daarom voor deze vorm (VNG, 2011, p. 6). Het grootste voordeel is dat de gemeente in het geval van een rekenkamerfunctie veel invloed op de organisatie en werkwijze kan uitoefenen. Zo kan een rekenkamerfunctie vrijwel naar wens worden ingevuld. De gemeente kan bijvoorbeeld voor een rekenkamerfunctie beslissen hoeveel leden de rekenkamer heeft en of er ook externe leden en/of raadsleden deelnemen (ibid.). Daarnaast is er ruimte om te kiezen welke ondersteuning gegeven wordt en wie de onderzoeken zal uitvoeren (ibid.). De taken en bevoegdheden van een onafhankelijke rekenkamer en een rekenkamerfunctie zijn sinds 2014 aan elkaar gelijk gesteld. Desalniettemin is de exacte wijze van de invulling van de rekenkamer en het proces waarin gemeentelijke rekenkameronderzoek wordt gedaan verschillend per gemeente. In deze scriptie zal gebruik gemaakt worden van de term 'rekenkamer' of 'gemeentelijke rekenkamer' ongeacht de specifieke vorm.

Volgens de memorie van toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur is de gemeentelijke rekenkamer ingesteld om de taken van de gemeenteraad te versterken en te ondersteunen in de kaderstellende en controlerende rol (ibid.). Daarnaast zou de instelling van

een gemeentelijke rekenkamer het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid benadrukken en het toetsen ervan verbeteren. Dit is volgens de memorie belangrijk omdat de burger steeds meer eisen stelt aan de overheid en meer op de doelmatigheid en doeltreffendheid beoordeelt (Van der Zee, De Jong, Herwijer en Warmelink, 2010, p. 12). Daarmee wordt verondersteld dat lokale rekenkamers een verbetering zijn voor het afleggen van rekenschap aan de burger. De gemeentelijke rekenkamer realiseert deze ambities door middel van het uitvoeren van beleidsevaluaties. In deze evaluaties wordt volgens de Gemeentewet artikel 182 de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentelijk beleid getoetst. Zo kan beoordeeld worden of het beleid effectief, efficiënt en volgens de regels is uitgevoerd. Hoe de rekenkamers de beleidsevaluaties uitvoeren wordt in de volgende paragraaf uiteengezet. In afbeelding 1 wordt de positie en taken van de gemeentelijke rekenkamer binnen de gemeentelijke organisatie verduidelijkt.



Figuur 2: Positie van de rekenkamer
Bron: VNG, 2011

Rekenkameronderzoek

De rekenkamer doet onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van beleid, of een combinatie daarvan.

Doeltreffendheidsonderzoek evalueert of de gewenste beleidsresultaten zijn bereikt (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 5). Doeltreffendheidsonderzoek betekent het meten van prestaties van de beleidsuitvoering in de vorm van *output* en *outcome*. Output is vaak objectief meetbaar en outcome meer subjectief. Doeltreffendheidsonderzoek kan soms moeilijk zijn omdat er veel factoren zijn die de beleidsresultaten kunnen beïnvloeden (ibid.). De doeltreffendheid van beleid kan onderzocht worden met een productevaluatie.

Een productevaluatie biedt de mogelijkheid om de effectiviteit van een beleidsinterventie te meten (Swanborn, 2007, p.53). Een productevaluatie is een ex-post onderzoek. Dit houdt in dat het onderzoek plaatsvindt achteraf, na de beleidsinterventie (ibid.).

Doelmatigheidsonderzoek evalueert niet alleen of beleidsresultaten zijn behaald, maar hoe deze tot stand zijn gekomen en of dit beter had gekund (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 5). Een doelmatigheidsonderzoek kan daarmee ook de efficiëntie meten (ibid.). Het meten van de doelmatigheid kan door middel van het uitvoeren van een procesevaluatie. Een procesevaluatie kan zowel ex-post, dus achteraf, als ex-durante (tijdens de beleidsinterventie) plaatsvinden (Swanborn, 2007, p.53). Een procesevaluatie beoordeelt processen tijdens de implementatie: de invoering en uitvoering, naleving, handhaving en toezicht en causale mechanismen bij de doelgroep van de beleidsinterventie (ibid.). De nadruk ligt bij een procesevaluatie op wat er mis kan gaan tijdens de interventie en welke middelen mogelijk zijn om bij te sturen (ibid.).

Rechtmatigheidsonderzoek meet of er voldaan is aan de regels, zoals wet- en regelgeving (VNG, 2011, p. 62). Wanneer iets onrechtmatig is, wordt er niet voldaan aan regels, maar is er geen sprake van opzet of persoonlijk gewin. Wanneer de rekenkamer rechtmatigheid onderzoekt ligt de focus op niet-financiële regels (ibid., p. 64). Het meten van de rechtmatigheid kan met verschillende evaluatiemethoden. Naast product- en procesevaluatie kan de rechtmatigheid ook met een planevaluatie worden onderzocht. Planevaluatie is ex-ante onderzoek, dat wil zeggen, voorafgaand aan de beleidsinterventie (Swanborn, 2007, p. 45-48). Hierbij wordt op basis van resultaten van eerdere beleidsevaluaties een interventieplan opgesteld met de te verwachten effecten (ibid.). In tegenstelling tot proces- en productevaluatie gaat het bij planevaluatie om puur kwalitatief onderzoek naar beleidstheorie, waarbij er niet aan de werkelijkheid getoetst wordt (ibid.). Hierdoor zijn de resultaten van een planevaluatie niet altijd betrouwbaar (ibid.). Een ander gevaar bij ex-ante is dat de rekenkamer om advies kan worden gevraagd door de gemeenteraad. Hierbij ontstaat het risico dat de rekenkamerleden moeten overstappen op een politieke rol, terwijl de rekenkamer een onafhankelijke rol heeft (Van den Berg, Boschker & Castenmiller, 2014). Deze mogelijke problemen leiden ertoe dat de rekenkamer in de praktijk vooral proces- en/of productevaluaties uitvoert. Verder is er nog een verschil in de doelstelling van de beleidsevaluatie. Zo zijn productevaluaties en procesevaluaties (die achteraf zijn uitgevoerd) voornamelijk gericht op het ondersteunen van de controlerende taak van de gemeenteraad (Van Dam & De Vaan, 2016, p. 3). Planevaluaties en ex-durante procesevaluatie zijn meer gericht op de kaderstellende rol (ibid.).

Rol van de accountant

Naast een rekenkamer hebben alle Nederlandse gemeenten ook een accountant die de gemeenteraad bijstaat in haar controlerende taak. Deze accountant doet getrouwheidsonderzoek naar de jaarrekening en rechtmatigheidsonderzoek naar de lasten en

baten en balansmutaties in de jaarrekening (VNG, 2011, p. 64). Dit wordt ook wel de financiële rechtmatigheid genoemd (ibid.). Hierdoor ontstaat er een afbakeningsprobleem met de rol van de gemeentelijke rekenkamers. Financiële en niet-financiële regels zijn namelijk vaak met elkaar verweven (ibid., p. 11). Het meten van de rechtmatigheid komt daardoor in de praktijk minder vaak voor dan het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid door de gemeentelijke rekenkamer (Hanemaayer, 2011, p. 29).

Onderwerpkeuze

Ongeacht wat de rekenkamer onderzoekt of welk type evaluatie de rekenkamer uitvoert, elk onderzoek start met het kiezen van een onderwerp. Onderwerpen voor rekenkameronderzoek bepalen de rekenkamers zelf, maar kunnen ook aangedragen worden door de gemeenteraad (VNG, 2011). De rekenkamers kunnen verschillende aspecten van beleid onderzoeken. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur kan de rekenkamer bijvoorbeeld kijken naar de invloed van belanghebbenden, de afbakening van verantwoordelijkheden, de verantwoording over financiën en prestaties waaronder de informatievoorziening en de mogelijkheden tot bijsturing en interventie door belanghebbenden (2000, p. 17). De VNG heeft ook een aantal mogelijke onderzoeksonderwerpen geformuleerd voor de rekenkamers:

- De manier waarop beleid is voorbereid en geformuleerd;
- De manier waarop beleid is uitgevoerd;
- De aansluiting tussen beleid en uitvoering;
- Het lerend vermogen van het bestuur.

Daarnaast kunnen de rekenkamers kiezen tussen het onderzoeken van de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid, of een combinatie daarvan. Het onderwerp wordt vervolgens onderzocht aan de hand van drie vragen:

1. Heeft het gemeentebestuur (college en raad) bereikt wat ze wilde bereiken?
2. Heeft het gemeentebestuur gedaan wat het zou doen?
3. Heeft dit gekost wat het mocht kosten en zijn daarbij de (vastgelegde) regels en afspraken nageleefd? (VNG, 2011, p. 19).

De gemeentelijke rekenkamer legt vervolgens de bevindingen van hun onderzoek vast in rapporten, waarvan de betrokken partijen op de hoogte worden gesteld en een afschrift ontvangen (ibid.). Daarnaast publiceren de gemeentelijke rekenkamers elk jaar op 1 april een verslag van de werkzaamheden over het voorgaande jaar. Alle rapporten en verslagen van de gemeentelijke rekenkamer zijn openbaar (ibid.).

Bevoegdheden

In de Gemeentewet zijn in hoofdstuk IVa de regels betreffende de gemeentelijke rekenkamer opgenomen. De taken en bevoegdheden van een gemeentelijke rekenkamer zijn vastgesteld in de Gemeentewet in de artikelen 182 tot 185. De taak van de rekenkamer is om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur

gevoerde bestuur te onderzoeken. Om dit te kunnen doen is de gemeentelijke rekenkamer bevoegd alle documenten van het gemeentebestuur te onderzoeken. Het gemeentebestuur moet de rekenkamer van informatie voorzien. Naast de gemeente zelf kan de rekenkamer ook andere partijen onderzoeken. Deze bevoegdheden zijn vastgesteld in artikel 184 van de Gemeentewet. Zo hebben gemeentelijke rekenkamers recht op informatie van openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen die onder de Wet gemeenschappelijke regelingen vallen, uit de periode waarin de gemeente aan de regelingen deelneemt. In het geval van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid die onder verbonden partijen vallen, heeft de rekenkamer ook bevoegdheden tot het inzien van informatie. Dit geldt overigens alleen wanneer de gemeente alleen of met andere gemeenten meer dan vijftig procent van het aandelenkapitaal bezit. Ten slotte heeft de gemeentelijke rekenkamer ook toegang tot informatie van privaatrechtelijke rechtspersonen in de periode waaraan de gemeente, alleen of met andere gemeenten samen, een of meer derden voor rekening en risico rechtstreeks of middels een subsidie, lening of garantie heeft verstrekt van ten minste vijftig procent van de baten van de private instelling.

Het kan echter per gemeente verschillen hoeveel toegang en bevoegdheden de rekenkamer heeft. Zo kan het voorkomen dat de rekenkamer toch toegang krijgt tot informatie, ondanks het feit dat juridische bevoegdheid ontbreekt (VNG, 2015; Castenmiller, Van den Berg & Peters, 2015). De rekenkamers en gemeenten kunnen bijvoorbeeld een regeling treffen tussen de gemeente en een instelling waarmee de gemeente samenwerkt waarin toegang voor de rekenkamer wordt georganiseerd (VNG, 2011, p. 47). Bijvoorbeeld kan een gemeente in de statuten van een stichting of vereniging waarin de gemeente deelneemt, laten vastleggen dat de rekenkamer onderzoek mag doen. Desalniettemin valt de reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheid van de gemeentelijke rekenkamer samen met de reikwijdte van het gemeentebestuur: de rekenkamer kan geen onderzoek doen naar het gevoerde bestuur in een buurgemeente (ibid.). Wanneer rekenkamers toch inzicht willen verkrijgen in bestuurlijke samenwerking tussen bijvoorbeeld gemeenten, of i in het bestuur van een andere gemeente kan voor een samenwerking tussen rekenkamers gekozen worden. Door samenwerking ontstaat er enerzijds een grotere onderzoeksbevoegdheid in materiële zin en biedt het anderzijds de mogelijkheid om ook beleid van een (buur)gemeente in te zien (Ensberg, Graafland & Rol, 2010, p. 2).

New Public Governance

In dit hoofdstuk zal het paradigma New Public Governance worden toegelicht. Daarmee focust dit hoofdstuk op de beantwoording van de tweede deelvraag. Om dit te kunnen doen zal eerst ingegaan worden op de eerdere paradigma's Public Administration en New Public Management. Vervolgens zal verder ingegaan worden op het paradigma New Public Governance. Er zal worden uitgelegd wat de belangrijkste kenmerken zijn en wat het verband is met andere ontwikkelingen zoals de netwerksamenleving. Ten slotte zullen de mogelijkheden en beperkingen van New Public Governance worden benoemd.

3.1 Paradigma's: Public Administration en New Public Management

In de geschiedenis van de bestuurskunde zijn drie belangrijke paradigma's te onderscheiden (Osborne et al. 2013). Deze paradigma's vervangen elkaar niet, maar veranderen mee met de context, zoals veranderingen in de maatschappij (ibid.). In de laatste dertig jaar is er een verschuiving te zien van Public Administration naar New Public Management en recent naar New Public Governance. Dit wordt ook wel “van *government* naar *governance*” genoemd (Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004). In deze paragraaf zal eerst een overzicht gegeven worden van de twee paradigma's die al langer binnen de bestuurskunde bestaan. Door eerst een goed beeld te krijgen van de oudere paradigma's zal het later duidelijk worden op welke manier NPG ervan verschilt en welke veranderingen NPG met zich mee brengt.

Public Administration

De eerste stroming die men in de bestuurskunde kan onderscheiden is 'Public Administration' (PA). Hiernaar wordt ook wel eens verwezen met 'klassieke overheidssturing'. Het belangrijkste kenmerk van deze stroming is dat er sprake is van een verticale, hiërarchische 'top-down' structuur (Osborne et al., 2013). Door de top-down structuur is de besluitvorming eenzijdig; er is weinig tot geen invloed van actoren lager in de hiërarchie. De overheid staat bovenaan de hiërarchie als een soort dirigent en neemt de rol aan van regelgever en controleur (zie paragraaf 4.1) (ibid.). Het overheidsbestuur heeft het primaat, waarbij het ambtelijk apparaat een meer dienende rol heeft (Hood, 1991). De overheid legitimeert deze positie door middel van wet- en regelgeving (ibid.).

De invloed van Public Administration op het lokale bestuur zorgt er voor dat het college van B en W volledige zeggenschap heeft over alle activiteiten die plaatsvinden (Kruijf, Van Genugten, Overman & Van Thiel, 2015, p. 7). Hierbij is de rol van de gemeente zowel eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer van beleid (ibid.). Dit paradigma kan werken, onder bepaalde condities. Een belangrijke conditie is dat er duidelijkheid in de wet- en

regelgeving is (Osborne et al., 2013). Dit is in de praktijk niet altijd het geval. Daarnaast blijkt de overheid niet altijd boven de samenleving te staan maar er zelf onderdeel van te zijn (ibid.). Tevens wordt beweerd dat het klassieke sturingsmodel niet meer geschikt is voor de ontwikkelingen in de westerse maatschappij (Runya, Qigui & Wei, 2015, p.12). De bewustwording van deze problemen leidde er toe dat er gezocht werd naar een nieuwe manier van sturing voor de overheid.

New Public Management

Die nieuwe stroming werd in de jaren tachtig gevonden in nieuw paradigma 'New Public Management' (NPM). Een belangrijk auteur in de literatuur over NPM is Hood (1991). Hij definieert NPM als "een geheel van analyses, ideeën en werkwijzen in de bestuurskunde over vernieuwing binnen de overheid in termen van meer zakelijk en bedrijfsmatig werken" (ibid. p. 3). Binnen NPM ligt de focus op resultaatgericht werken, prestatiemetingen, decentralisaties, op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering en bevordering van concurrentie en marktwerking. Deze definitie werkt Hood (1991) verder uit in zeven doctrines, namelijk:

1. Zichtbare controle van bovenaf: er is sprake van verticale relaties .
2. De overheid stelt duidelijke doelen en prestatie indicatoren, waarop zij kan controleren. Hiermee komt er in tegenstelling tot Public Administration een scheiding tussen besluitvorming en uitvoering (MOVISIE, 2013, p. 10).
3. De overheid wijst middelen toe op basis van prestaties.
4. Het openbaar bestuur wordt gereorganiseerd in bijvoorbeeld meer managebare eenheden wat zou leiden tot meer efficiëntie.
5. De overheid bevordert competitie in de publieke sector door middel van contracteringen en uitbestedingen aan marktpartijen.
6. De ethiek binnen de overheid verandert waardoor de publieke dienstverlening een flexibel systeem zou worden
7. Er is sprake van disciplineren met als doel kostenbesparing en het bevorderen van meer doen met minder middelen.

Voor gemeentes heeft de NPM-stroming als gevolg dat de gemeente zich meer terug gaat trekken en meer dienstverlening aan de markt overlaat (Kruijf, Van Genugten, Overman & Van Thiel, 2015, p. 7). Dit kenmerk leidt tot kritiek op de NPM-stroming. Zo kan er door de focus op prestatie doelverschuiving plaatsvinden. Als de nadruk ligt op de metingen in plaats van het initiële doel kan dat leiden tot kwaliteitsverlies. Verder zijn er in de relatie met marktpartijen, voornamelijk in het geval van uitbestedingen, vaak problemen met overzicht en verantwoording (bronnen). Wetenschappers als Osborne et al. (2013) vatten de kritiek op NPM samen in drie hoofdpunten:

- NPM ziet de taken van het openbaar bestuur als een product in plaats van een dienst. Dit leidt volgens Osborne et al. tot een tussen de verleners en afnemers van publieke dienstverlening. Deze zou moeten verdwijnen (ibid., p. 137).

- Binnen het NPM paradigma functioneren ambtenaren te veel als een elite die hun eigen behoeften boven die van de burger zetten (ibid.).
- NPM laat het openbaar bestuur inefficiënt en ineffectief omgaan met middelen (ibid.).

De groeiende kritiek van onder andere Osborne et al. leidde ertoe dat er in de bestuurskunde gezocht werd naar een nieuw paradigma.

3.2 New Public Governance

Het afgelopen decennium is een nieuw paradigma ontstaan, namelijk 'New Public Governance' (NPG). *Governance* wordt in de bestuurskunde gedefinieerd als "het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheren en toezicht houden van een organisatie gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden" (Bossert, 2012, p. 245). Daarnaast verwijst 'governance' ook naar het aangaan en onderhouden van inter-organisatorische relaties en het gezamenlijk proberen te bewerkstelligen van gewenste beleidsuitkomsten (Van Thiel, 2004, p. 8). Dit zijn daarmee ook kenmerken van het NPG paradigma.

Een van de bekendste wetenschappers die over NPG heeft geschreven is Osborne (o.a. 2006). Osborne legt uit dat NPG gebaseerd is op theorie van de organisatiesociologie en de sociaal netwerk-theorie. Verder legt NPG nadruk op het proces en resultaat van dienstverlening (ibid.). Een belangrijk thema in NPG is samenwerken en wordt daarom ook wel eens 'netwerktheorie' genoemd (o.a. MOVISIE, 2013, p. 14).

Naast de onvrede over voorgaande paradigma's was een belangrijke reden voor de opkomst van NPG het besef dat beleidsvraagstukken vaak complex zijn en er veel verschillende actoren betrokken zijn (Osborne, 2006). Deze actoren hebben naast verschillende belangen ook verschillende capaciteiten en kennis over mogelijke oplossingen. Door dit besef groeit de aandacht voor samenwerken bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid (ibid.). Samenwerken vindt plaats in (beleids-) netwerken en overstijgt traditionele beleidsvelden (ibid.). Een gevolg van meer samenwerken is dat de verhoudingen tussen actoren in toenemende mate horizontaal worden, in tegenstelling tot in de vorige paradigma's (ibid.). De groeiende aandacht voor samenwerken wordt gevoed door de veronderstelling dat samenwerken kan leiden tot synergie; een win-winsituatie waarbij actoren in het netwerk voordeel kunnen behalen uit elkaars kennis, capaciteiten en ervaring (Ostrom, 1996).

Vergeleken met andere paradigma's is de besluitvorming binnen NPG minder statisch. Besluitvorming wordt gezien als een continu proces (Osborne, 2006). Zo kunnen de betrokken actoren, doelstellingen en oplossingen veranderen naarmate omstandigheden veranderen. Binnen NPG ligt de nadruk dan ook op het proces (ibid.). Dit is onderscheidend ten opzichte van NPM, waarbij publieke dienstverlening als een product wordt gezien in plaats van een

dienst (Osborne et al., 2013, p. 136).

Het samenwerken in NPG kent vele synoniemen, waarvan ‘coproductie’ de bekendste is (Bovaird, z.j.; Osborne et al., 2013). Osborne et al. noemen gebruikers van publieke dienstverlening daarom ook ‘coproducers’ in plaats van consumenten, zoals in NPM (Osborne et al., 2013, p. 139). Gebruikers van publieke dienstverlening nemen namelijk niet alleen af, maar creëren de dienst samen met de verleners (de overheid) (ibid.). Coproductie kent verschillende definities, maar komt er op neer dat er een samenwerkingsrelatie ontstaat waarbij beide partijen een actieve en directe bijdrage leveren en gebruik maken van elkaars talenten, eigenschappen en middelen om zo een beter en effectiever resultaat te bereiken (Bovaird, z.j.; Brandsen & Honingh, 2015). Daarnaast onderscheidt Bovaird (z.j.) verschillende soorten coproductie. Dit zijn vier verschillende momenten waarop de overheid de burger kan betrekken bij beleid:

- *co-commissioning*: externe partijen meebeslissen over planning, inkoop en contracteren;
- *co-design*: externe partijen mogen meebeslissen over het proces;
- *co-delivery*: externe partijen mogen meewerken aan de uitvoering;
- *co-assessment*: externe partijen worden betrokken in het evalueren van het beleid (ibid.).

Met deze kenmerken onderscheidt NPG zich in verschillende opzichten van de twee oudere paradigma's. Tabel 1 maakt de belangrijkste verschillen duidelijk.

Stroming	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>
Uitgangspunt	Overheid als regelaar	Bedrijfsmatige overheid	Horizontale verhoudingen, Samenwerken
Kenmerken	Overheid besluit eenzijdig en voert ook uit	Scheiding besluitvorming en uitvoering; focus op marktdenken	Besluitvorming als continu proces waarin verschillende partijen betrokken zijn en zich kunnen aanpassen aan wijzigende omstandigheden
Instrumenten	Wet- en regelgeving	Uitbesteding, contracten	Samenwerkingsverbanden, burgerparticipatie
Voordelen	Duidelijkheid, weinig risico	Kosteneffectiviteit, gebruik kennis vanuit de markt	Benutten van krachten en kennis uit de maatschappij, grotere democratische legitimiteit
Nadelen	Weinig democratisch, niet altijd passend bij moderne samenleving	Te veel nadruk op kosten, inefficiënt	Risico tot problemen met vrijblijvendheid, verantwoording en aansprakelijkheid

Tabel 1: Overzicht paradigma's
Bron: Osborne (2006)

Netwerksamenleving

De opkomst van NPG heeft te maken met een andere kanteling in de maatschappij waarbij steeds meer de nadruk ligt op horizontale verhoudingen en netwerken, de zogenaamde ‘netwerksamenleving’ (Salverda, Pleijte & Papma, 2012, p. 10). Het begrip netwerksamenleving is gemunt door socioloog Manuel Castells die het in 1996 introduceerde. De samenleving wordt in de netwerktheorie gezien als een “wortelstelsel zonder centraal punt” (Salverda, Pleijte & Papma, 2012, p. 10). Dit is een netwerk van verschillende actoren, waarvan de overheid er één is (ibid.). De overheid bevindt zich niet langer boven de samenleving, maar midden in een netwerk (ibid.).

In de praktijk ontstaan deze netwerken rondom complexe beleidsproblemen met verschillende betrokken actoren (Mast & Ten Brummeler, 1994). Door deze problemen zijn de actoren gedwongen met elkaar samen te werken, waardoor een onderlinge afhankelijkheid ontstaat op het gebied van middelen, kennis en informatie (ibid.). Het geheel van actoren rondom een beleidsprobleem wordt ook wel een beleidsnetwerk genoemd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Een beleidsnetwerk is “een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, p. 21). Daarnaast proberen de verschillende actoren door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het uiteindelijke resultaat (Van den Heuvel, 1998, p. 36). In de netwerksamenleving is samenwerking een noodzakelijke voorwaarde om bevredigende resultaten te realiseren (Hupe & Hill, 2007, p. 78). De actoren, waaronder de overheid, voeren hun functie uit door middel van controle en vertrouwen (Nederland, Huygen & Boutellier, 2009, p. 10). Om beleid in samenwerking te realiseren zullen de actoren informatie, doelen en middelen uitruilen (Koppenjan e.a., 1993, p. 22).

Een ander kenmerk van de netwerksamenleving zijn veranderingen in de traditionele verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap. Een belangrijk gevolg hiervan is wat Brandsen, Donk & Putters (2005) de opkomst van de ‘derde sector’ noemen. Dit is een sector tussen overheid, gemeenschap en markt in, wat ook ‘civil society’ of maatschappelijk middenveld wordt genoemd (Ibid.). In deze sector bevinden zich ‘hybride organisaties’, organisaties die publieke belangen behartigen, maar op de markt actief zijn. Hybride organisaties passen binnen de begrippen publiek, privaat, staat of markt, maar zijn een vermenging hiervan (Brandsen en Karré, 2010, p. 71). Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld universiteiten of woningcorporaties. Sinds het NPM paradigma is de aandacht voor dit soort organisaties steeds meer toegenomen. Dit hangt samen met een andere ontwikkeling, namelijk ‘vermaatschappelijking’. Dit is het proces waarin veel verschillende actoren van uiteenlopende achtergronden met elkaar samenwerken, ook bij het oplossen van beleidsproblemen en het leveren van publieke diensten (ibid.). Dit kunnen naast marktpartijen die hybride organisaties zijn geworden ook bijvoorbeeld burgers zijn. Burgers kunnen bijvoorbeeld door de opkomst van sociale media en een hoger opleidingsniveau steeds gemakkelijker aan informatie komen

en kunnen gemakkelijker communiceren (Koelega en Dirkmaat, 2015, p. 3). Dit wordt onder andere gestimuleerd doordat de overheid een groter beroep doet op de zelfredzaamheid van burgers en meer ruimte maakt voor burgerinitiatieven (ibid.).

Een nadeel van netwerken is dat het soms te vrijblijvend kan worden (VNG, 2015, p. 37). Een ander nadeel is dat de overheid vaker te maken krijgen met onverwachte effecten wanneer zij onderdeel wordt van een netwerk en andere actoren invloed mogen uitoefenen (NVRR, 2008). Hierdoor kunnen er problemen ontstaan zoals beperkte controlemogelijkheden en moeilijkheden met het volgen en sturen van prestaties (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015, p.22). Als gevolg wordt het lastiger om beleid volgens de gestelde doelstellingen en kaders uit te voeren (NVRR, 2008). Het is aan de overheid om te beslissen welke beleid geschikt is om uit te voeren in een netwerk, en hoe de overheid dan met deze nadelen omgaat. Een aanpak zoals dat binnen het PA of NPM paradigma past sluit niet goed bij deze ontwikkelingen aan. NPG, dat meer uitgaat van horizontale relaties, lijkt daarmee een geschikt nieuw paradigma. NPG lijkt een nieuw houvast voor de uitdagingen van de moderne maatschappij te bieden.

3.3 Mogelijkheden en beperkingen van New Public Governance

Een belangrijk voordeel van NPG is de mogelijkheid tot het bereiken van synergie, een win-winsituatie waarin de samenwerkende actoren voordeel kunnen behalen uit elkaars kennis, capaciteiten en ervaring (Ostrom, 1996). Hierdoor wordt beleid en dienstverlening effectiever (ibid.). Het leidt ook tot voordelen voor de gebruikers van de dienstverlening doordat zij nu betrokken worden bij het ontwerpen en uitvoeren van de dienst (ibid.). NPG biedt nog meer mogelijkheden en voordelen. Zo speelt NPG beter in op de ontwikkelingen de moderne maatschappij, zoals de netwerksamenleving, maar ook globalisering, mondiger geworden burgers en de informatiesamenleving (Runya, Qigui & Wei, 2015, p. 15).

Een ander voordeel van NPG is dat het leidt tot beter contact tussen overheid en maatschappij. Dat draagt bij aan bijvoorbeeld een groter draagvlak voor en legitimering van beleid (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Dit is vooral belangrijk voor lokale overheden, omdat zij te maken hebben met een democratisch tekort (ibid.). Dit is het verschijnsel dat steeds minder mensen stemmen tijdens verkiezingen en politieke partijen steeds minder leden hebben (Schmitter, 2009). NPG biedt een oplossing door burgers op een andere manier te betrekken bij beleid. Van Dalen noemt daarnaast dat een aanpak geïnspireerd op NPG het gemeentebestuur in staat stelt meer vraaggericht te werk te gaan (Van Dalen & Van Veenendaal, 2015, p.5). Daardoor kan de overheid beter aan de wens van de burger/cliënt kan voldoen en een betere relatie tussen overheid en burger ontstaat (ibid.).

Er zitten ook beperkingen aan een aanpak beïnvloed door NPG. Zo kan het werken in een netwerk leiden tot problemen met verantwoordelijkheid en aansprakelijk (Runya, Qigui & Wei, 2015, p. 17). Het is bijvoorbeeld lastig om te ontdekken wie verantwoordelijk is voor

gemaakte fouten. Tevens zijn er critici (ibid., Mertens, 2006; Honingh & Ehren, 2012) die stellen dat een aanpak vanuit NPG inefficiënt kan zijn. Dit komt doordat, wanneer de macht gedeeld wordt met meer actoren, een centraal aansturings- en aanspreekpunt kan missen (ibid., p.18). Hier ligt dus een belangrijke rol voor de overheid. Een andere beperking is dat beleid, beïnvloed door NPG, vaak te maken heeft met meetbaarheidsproblemen. Zo kan het in een samenwerkingsverband moeilijk te meten zijn welke invloed de rol van de overheid heeft gehad; er zijn immers verschillende sturende actoren in beleid aanwezig (Mertens, 2006). Daardoor wordt beleid ook minder makkelijk te plannen en specificeren en daarmee minder meetbaar (Hiemstra, 2004, p. 77). Een andere oorzaak van de minder concrete meetbaarheid is dat de nadruk meer ligt op het proces binnen NPG. Doelbereiking ligt hierdoor meer in maatschappelijke effecten dan in concrete prestatie-indicatoren in bijvoorbeeld financiële zin. Beleid is lastiger te evalueren doordat beleidsprestaties niet meer concreet meetbaar zijn (Honingh & Ehren, 2012, p. 69). De nadruk op het samenwerken leidt ertoe dat doelstellingen niet of minder concreet worden vastgelegd. Al deze oorzaken leiden ertoe dat beleid niet of beperkt meetbaar wordt.

Om hier mee om te gaan is het belangrijk dat er goede controle- en evaluatie-instrumenten worden ingezet. Gemeenten kunnen hiervoor een beroep doen op de gemeentelijke rekenkamer. Kortom, een aanpak beïnvloed door New Public Governance kan voor een gemeentebestuur tot voordelen leiden, mits er goed omgegaan wordt met de genoemde beperkingen. Hoe de gemeente het beste om kan gaan met die beperkingen zal worden uitgelegd in het volgende hoofdstuk.

New Public Governance en de overheid

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het NPG-paradigma diverse voordelen met zich meebrengt voor de overheid. Toch kunnen er ook beperkingen ontstaan. De overheid zal daarom naar manieren moeten zoeken om die beperkingen te voorkomen en de kansen die het biedt te verzilveren. Een van die manieren is een andere mind-set en rolopvatting. Dit hoofdstuk gaat in op de rolopvatting van de overheid in NPG-context. Vervolgens zal uitgelegd worden waarom een juiste aanpak binnen het NPG paradigma, in het bijzonder voor gemeenten, relevant is. Verder zal ingegaan worden op de gevolgen voor de gemeentelijke overheid van NPG, waarbij de focus zal liggen op de verschillende vormen van samenwerken.

4.1 Rolopvatting van de gemeente in een New Public Governance context

Er zijn verschillende zaken die de overheid moet doen en laten om de voordelen die NPG biedt te kunnen benutten. De overheid zal een andere mind-set moeten aannemen (Van Dalen & Van Veenendaal, 2015, p. 5). Deze nieuwe mind-set betekent onder andere dat de overheid zich bewust moet worden dat kennis en ervaring van andere actoren in de maatschappij nodig is om doelstellingen te kunnen bereiken (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p. 70). Dit heeft als gevolg dat de overheid meer moet leren ‘loslaten’: de overheid bereid moet zijn om taken en zeggenschap over te dragen en te delen, om zo tot een volwaardige samenwerking te komen (ibid.). Loslaten betekent ook dat de overheid moet accepteren dat andere actoren op een andere manier dan verwacht of gewenst kunnen handelen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p. 70; Koelega & Dirkmaat, 2015, p.7). De nieuwe mind-set heeft als gevolg voor het gemeentebestuur dat samenwerken meer tijd kan kosten dan zelfstandig opereren (ibid.). Het is van belang dat de overheid voldoende kennis heeft van wat belangrijke thema’s zijn in de samenleving en het netwerk, om zo in te kunnen spelen op de behoeften van het netwerk (Koelega & Dirkmaat, 2015, p.7). Hierbij zal de overheid zich moeten afvragen “wat is echt betekenisvolle kwaliteit en hoe kunnen we dat zichtbaar maken?” (Van Dalen & Van Veenendaal, 2015, p. 5). Dit kan de overheid beantwoorden door niet van te voren doelen en oplossingen vast te leggen, maar in een constant dialoog met andere actoren in het netwerk te zijn (ibid.). Het is wel van belang dat de overheid duidelijk maakt wat de overheid van die andere actoren verwacht, en wat de actoren van de overheid mogen verwachten (ibid.). Ten slotte is het belangrijk dat de overheid niet enkel gedreven wordt door mogelijkheden voor bezuinigingen en alleen prestaties en kosteneffectiviteit centraal stelt, wat volgens Winsmuis, Van Ooijen en Wielaard in de praktijk vaak het geval is (Winsmuis, Van Ooijen & Wielaard, 2014, p. 5). Ook ambtenaren zullen een andere rol moeten kiezen. Waar zij voorheen als enigen verantwoordelijk waren voor het aandragen en uitvoeren van oplossingen, moeten zij

dit nu samen doen met andere actoren. Hiermee moeten zij meer gezien worden als procesmanagers dan als beleidsmakers (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p. 71).

kortom, NPG vraagt om een andere mind-set en een rolopvatting. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur is dit een rol waarin de overheid zich als een gelijkwaardige partner opstelt ten opzichte van een netwerk of een samenwerkingsverband, waarbij verantwoordelijkheden worden gedeeld (ibid., 2012). Deze rolopvatting is anders dan in andere paradigma's. Binnen NPM neemt de overheid bijvoorbeeld een rol aan die past bij de omschrijving van 'regelaar' van Nederland (Huygen & Boutellier, 2009, p. 26-27). Een regelaar heeft een sterke sturingsrol en draagt zelf de verantwoordelijkheid zoals voor het leveren van oplossingen, waar ze het ambtenarenapparaat voor inzet. De Raad voor het Openbaar Bestuur onderscheidt andere rollen die de overheid kan innemen, en beter binnen het NPG paradigma passen (zie volgende paragraaf).

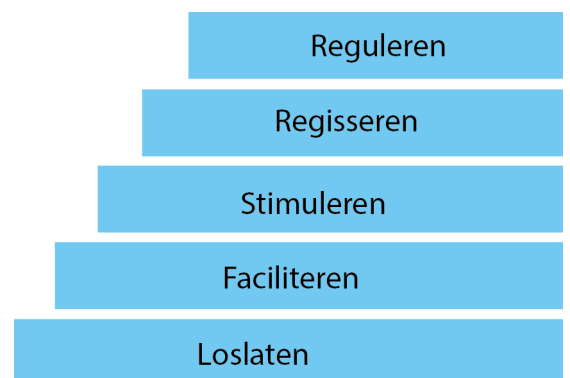
De overheidsparticipatietrap

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft een 'overheidsparticipatietrap' opgesteld zoals weergegeven in figuur 3 (2012, p. 67). Deze overheidsparticipatietrap laat verschillende rolinvullingen zien die de overheid kan aannemen wanneer er wordt samengewerkt. Hoe hoger op de overheidsparticipatietrap, hoe meer de overheid stuurt en zelf de verantwoordelijkheid houdt (ibid.). Hoe lager op de trap, des te meer de overheid juist loslaat. Daarmee passen rollen laag op de overheidsparticipatietrap het beter bij NPG, omdat daarmee ruimte ontstaat voor de invloed van samenwerkingspartners en sociale instrumenten (Overbeek & Salverda, 2013; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012). Elke rol heeft verschillende kenmerken en vereist een andere invulling.

Loslaten is de laagste trede en houdt in dat de overheid een taak helemaal loslaat en zich er noch inhoudelijk noch in het proces mee bemoeit. Hierbij komt het initiatief voor beleid vanuit de maatschappij. Dit kunnen zowel individuele burgers als publieke of private organisaties zijn (Huygen & Van Marissing, 2013). De initiatiefnemers krijgen grote fysieke en organisatorische vrijheid, waarbij de gemeente alleen daar waar nodig ingrijpt (ibid.).

De tweede trede is *faciliteren*. Hierbij komt het initiatief van buiten de overheid, bijvoorbeeld van burgers of een organisatie. De overheid ziet in dit initiatief belang en helpt het mogelijk te maken, door bijvoorbeeld mee te denken en te ondersteunen met kennis en kunde (Floor & Salverda, 2006).

De derde trede is *stimuleren*. Wanneer de overheid een stimulerende rol kiest, wenst zij dat beleid van de grond komt, maar laat de realisatie daarvan over aan anderen. Ze zoekt slechts een manier om die ander daartoe in beweging te krijgen (Raad voor het Openbaar



Figuur 3: Overheidsparticipatietrap
Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p. 67

Bestuur, 2012, p. 68). De overheid denkt mee over de uitvoering en brengt organisaties en personen met elkaar in contact (Floor & Salverda, 2006). De regels en procedures van de overheid blijven leidend (ibid.).

De vierde trede is *de regisserende rol* (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p. 68). In dit geval spelen andere actoren ook een rol in het beleid, maar heeft de overheid de regie. Vaak nemen overheden zoals gemeenten een regierol op zich omdat ze invloed willen hebben op het resultaat. Het behalen van beleidskaders is het voornaamste doel van de overheid, waardoor er weinig ruimte voor improvisatie is. In het geval van gemeenten wordt de regierol soms opgelegd vanuit het rijk, zoals bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Ruijter, 2009, p. 15).

De vijfde en hoogste trede is *reguleren*, het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten (Raad voor het Openbaar bestuur, 2012, p. 68). De overheid reguleert met wet- en regelgeving en kan besluiten daartoe te sanctioneren. Wanneer de overheid kiest voor een regulerende rol zijn de verhoudingen verticaal. In een samenwerking waarin de overheid een regulerende rol aanneemt, zal de partner zich volledig moeten schikken in de plannen van de overheid. Hoewel de Raad voor het Openbaar Bestuur stelt dat de overheid zoveel mogelijk moet anticiperen op de horizontale verhoudingen en het goed is voor de vitaliteit in de samenleving wanneer de overheid de trap zo min mogelijk beklimt, stellen zij dat een regulerende rol soms onvermijdelijk is (ibid.).

De regierol

Hoewel geconcludeerd kan worden dat een rol lager op de overheidsparticipatietrap meer bij NPG past, is de keuze voor een rol afhankelijk van de situatie en het onderwerp, de behoefte en de dynamiek (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012; Overbeek & Salverda, 2013). Tevens beschrijft de Raad voor het Openbaar Bestuur dat een overheid nooit één rol zal aannemen en dat er geen ‘beste rol’ bestaat. Want hoewel NPG vraagt om een rol die meer loslaat, heeft de overheid ook de verantwoordelijkheid om bepaalde doelstellingen te realiseren. Het is dus aan de overheid zelf de taak om een juiste balans te vinden tussen loslaten en sturen. Dit is een balans tussen ruimte geven aan maatschappelijk initiatief enerzijds en voorwaarden en kaders stellen anderzijds (Overbeek & Salverda, 2013). Omdat de overheid het algemeen belang moet bewaken wordt er vaak een regierol aangenomen wordt (Ruijter, 2009). De Raad voor het Openbaar Bestuur beschrijft dan ook in een eerdere publicatie dat regisseren “het faciliteren en beheersen van de samenwerking tussen de betrokken partijen en het bewaken van het algemeen belang (...)” inhoudt (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999).

Verschillende auteurs zien de regierol als meest geschikte (o.a. Hupe & Klijn, 1997; Ruijter, 2009). De regierol stimuleert samenwerking door te stimuleren en faciliteren, maar biedt ook sturingsmogelijkheden (Peeters, Schulz, Van Twist & Van der Steen, 2011, p. 23-24; Hupe & Klijn, 1997). Hupe en Klijn (1997) beschrijven wat de regierol inhoudt in het geval van samenwerkingsverbanden aan de hand van vijf S-en:

- De eerste S staat voor stimuleren dat waarbij initiatief nemen door de gemeente

gevraagd wordt.

- De tweede S is situeren en vereist kennis van het netwerk, zoals de zwakke en sterke punten.
- De derde S staat voor steun creëren waarbij de gemeente moet zorgen voor de organisatie van de participatie.
- De vierde S staat voor structureren waarbij de voorwaarden voor netwerkvorming horen zoals het onderhouden van de relaties, afspraken maken en het reguleren van conflicten (ibid.). Structureren past hiermee goed bij de regierol die het opdrachtgeverschap vereist volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2012).
- De laatste S staat voor sturen waarmee de gemeente richting kan geven aan de samenwerking. De gemeente moet die richting geven door de partners te activeren en de samenwerking van prikkels te voorzien (Hupe & Klijn, 1997).

4.2 Mogelijkheden van New Public Governance voor de gemeente

De mogelijkheden en gevolgen van het paradigma NPG zijn voor alle overheidslagen van toepassing. Desalniettemin is NPG Juist voor gemeenten een antwoord op uitdagingen waarmee de gemeente in tegenwoordig te maken heeft. Een van die uitdagingen vormen de verschillende decentralisaties, bijvoorbeeld van de Jeugdwet en Participatiewet. Dat wil zeggen dat de rijksoverheid publieke belangen bij andere overheidslagen, in dit geval gemeenten, borgen door middel van de decentralisatie van bevoegdheden en taken (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2014, p. 75). De rijksoverheid richt zich de laatste jaren namelijk meer op kaderstelling en toezicht houden, waarbij veel overige taken worden overgelaten aan de decentrale overheden (ibid.). Dit vanuit de veronderstelling dat de gemeente het dichtst bij de inwoners staat, de eigen omgeving het beste kent en daarom weet wat nodig is (ibid., p. 100). De gemeente krijgt met die decentralisaties dus verantwoordelijkheid over meer taken en wordt daarmee een steeds belangrijker overheidslaag binnen het openbaar bestuur. Dit is een uitdaging omdat gemeenten niet altijd voldoende personeel en/of expertise in huis hebben om deze taken uit te voeren (VNG, 2013). Tevens gaan de decentralisaties gepaard met forse bezuinigingen die de gemeente moet realiseren (ibid.). Tegelijkertijd hebben gemeenten te maken met de opkomst van de netwerksamenleving en een sterker wordend maatschappelijk middenveld (o.a. Salverda, Pleijte & Papma, 2012).

Met de mogelijkheden die NPG biedt (zie paragraaf 3.3) kunnen gemeenten beter met deze uitdagingen omgaan. Een van die mogelijkheden is een integrale aanpak waarbij de gemeente samenwerking met andere partners uit het beleidsveld (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2014, p. 100). Hierdoor wordt het voor de gemeente mogelijk om meer te doen met minder middelen. De gemeente moet er dan wel voor zorgen dat de kwaliteit van het

gemeentelijk beleid gewaarborgd blijft. Een regierol lijkt daarmee ook voor gemeenten het meest geschikt, omdat de regierol enerzijds ruimte geeft aan samenwerkingsverbanden en beleidsnetwerken, en anderzijds sturingsmogelijkheden biedt (Overbeek & Salverda, 2013).

Good governance

‘Governance’ heeft te maken met de organisatie van de taken binnen de overheid, zoals toezicht houden, beheersen, sturen en verantwoorden (zie paragraaf 2.1). Ook wanneer de gemeente samenwerkt is een goede governance nodig. Hierbij ligt de nadruk, naast de eerder genoemde taken van kaderstellen, beheersen, sturen en verantwoorden, op de verdeling van rollen. Die rollen zijn: opdrachtgever, eigenaar, opdrachtnemer (o.a. VNG, 2012). Elke gemeente kan een specifieke invulling van de rollen, evenals een houvast voor de verdeling ervan, vastleggen, bijvoorbeeld in een ‘Nota Verbonden Partijen’. In deze paragraaf zullen de basiskenmerken van de rollen worden beschreven.

Wanneer er in een samenwerking sprake is van een investering van gemeentegelden richting derden, neemt de gemeente een opdrachtgeversrol aan (Gemeente Utrecht, 2010, p. 16-17). Dit heeft effect op de invulling die de gemeente voor haar rol kiest (Kruijf, Van Genugten, Overman & Van Thiel, 2015, p. 8). Een opdrachtgever houdt de regie over de samenwerking (VNG, 2013, p. 25), waarbij de trede van ‘regisseur’ het beste past (zie paragraaf 4.1). Dit komt doordat de gemeente in deze situatie samenwerkt met andere actoren, en tegelijkertijd moet sturen op het behalen van de gemeentelijke doelen. Zakelijkheid, transparantie, horizontale verantwoording, effectiviteit en efficiëntie zijn leidende principes in de opdrachtgeversrol (Gemeente Utrecht, p. 2010, p. 16-17). Om de samenwerking te laten slagen is het van belang dat het opdrachtgeverschap goed wordt uitgevoerd. Op die manier kunnen namelijk beperkingen (zie paragraaf 3.3), zoals het missen van een aanspreek- en aansturingpunt, opgeheven worden. De VNG beschrijft vereisten voor goede opdrachtgeversrol in een samenwerkingsverband te zijn (2013, p. 25). Het is van belang dat de opdrachtgever over voldoende kennis beschikt om de andere partijen aan te sturen en te kunnen beoordelen of de samenwerking volgens afspraken verloopt (ibid.). De opdrachtgever dient samen met de andere actoren van te voren na te denken over eigen en gemeenschappelijke belangen en wensen. Daarnaast moeten afspraken gemaakt worden waarin de prestaties worden afgebakend, taken en bevoegdheden worden bepaald, een opdrachtcyclus opgesteld wordt en mogelijkheden voor open en tijdige informatieverstrekking worden ingericht (ibid.).

De eigenaarsrol richt zich voornamelijk op het bewaken van de continuïteit van de samenwerking (Rekenkamer Oost-Nederland, 2014, p. 24). Met andere woorden, de eigenaar houdt dagelijks toezicht op de uitvoering (De Kruijf, Van Genugten, Overman & Van Thiel, 2014, p. 9). Wanneer er onregelmatigheden plaatsvinden, zal de eigenaar (financieel) moeten bijspringen (Rekenkamer Oost-Nederland, 2014, p. 24). De eigenaar moet over meer informatie beschikken om te kunnen sturen dan een opdrachtgever (ibid., p. 10). Daarnaast

heeft de eigenaar ook meer zeggenschap over de financiële resultaten van de organisatie (ibid.). Dit komt doordat de eigenaar de winst hoort te ontvangen als een vergoeding van het genomen risico (ibid., p 11).

De opdrachtnemer is de uitvoerder van de opdracht (Rekenkamer Oost-Nederland, 2014, p. 24). Voor elke opdracht zal worden opgesteld, in bijvoorbeeld een contract of samenwerkingsafspraken, welke taken de opdrachtnemer op zich neemt en wat hierbij de doelen en randvoorwaarden zijn.

4.3 Zelf doen, samen doen of uitbesteden?

Gemeenten gaan onder invloed van NPG meer samenwerken met andere actoren uit de maatschappij. Niet elk beleid leent zich echter om in samenwerking uit te voeren. Er zijn dan ook nog steeds invloeden van NPM en PA bij gemeenten terug te vinden. Het is afhankelijk van het type beleid en de omstandigheden waarin de gemeente zich bevindt op welke manier beleid wordt uitgevoerd. Er zijn drie opties te onderscheiden: zelf doen, samenwerken, of uitbesteden. In deze paragraaf zullen de verschillende opties besproken worden.

‘Zelf doen’

De eerste optie die de gemeente heeft is om taken zelf uit te voeren. Hierbij voert de gemeente zelf de taken uit en gebruikt alleen eigen middelen en personeel, zoals kenmerkend binnen het paradigma van PA. Voordeel van zelf doen is dat de afstand tussen de organisatie en uitvoering minimaal is en de gemeente daardoor veel invloed en controle heeft (Randstedelijke rekenkamer, 2007, p. 12). Hierdoor zijn er minder risico's en draagt de gemeente zelf de verantwoordelijkheid. Er zijn ook nadelen aan het geheel zelf uitvoeren van beleid. Zo draagt de gemeente zelf de gehele bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid (ibid.). Daarnaast loopt het ook de kans op efficiency- en kennisvoordeel van de externe partij mis (ibid.). Door ontwikkelingen zoals de netwerksamenleving en de invloed van NPG wordt zelf doen minder aantrekkelijk.

‘Samen doen’

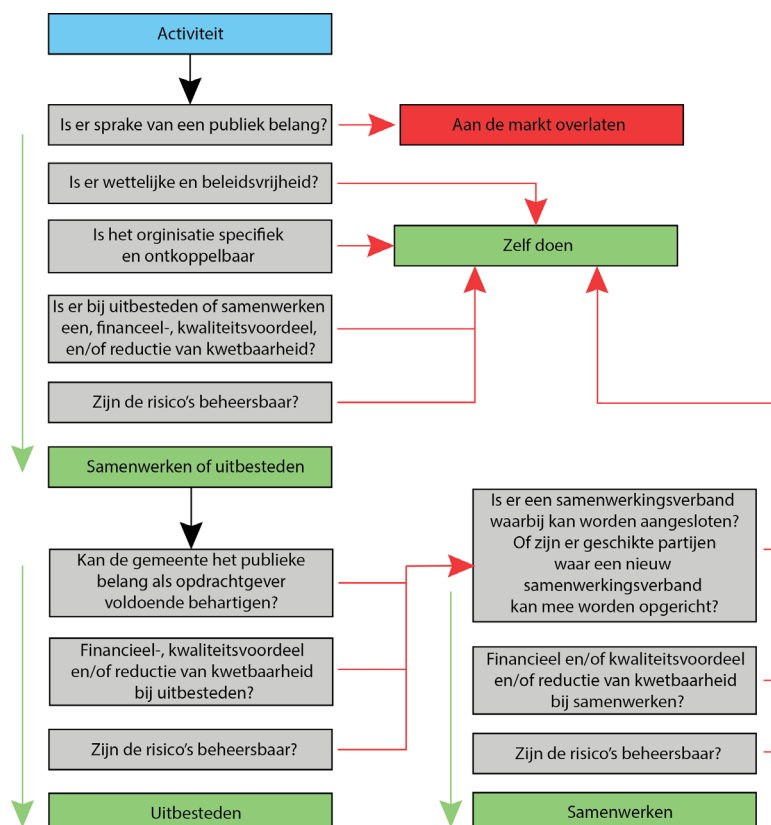
De tweede mogelijkheid is ‘samen doen’, oftewel samenwerken. De gemeente kan een aantal motieven hebben om te gaan samenwerken met andere partijen (zie ook paragrafen 3.3 en 4.1). Samenwerken kan bijvoorbeeld een oplossing zijn wanneer gemeenten te maken hebben met een opgave die boven het lokale bestuur uitstijgt (Rekenkamer Lelystad, 2014, p. 7). Andere redenen kunnen zijn: vergrootte slagkracht, het profiteren van kennis en vaardigheden van samenwerkingspartners, om herindeling te voorkomen of vanwege financiële voordelen (ibid.). Het kan ook een wettelijke verplichting zijn om samen te werken, bijvoorbeeld in het geval van veiligheidsregio's (ibid.). Door middel van een samenwerkingsverband, zoals een ‘verbonden partij’ kan de gemeente beleid samen uitvoeren met andere partijen

(Randstedelijke rekenkamer, 2007, p. 12). De gemeente kan samenwerken met verschillende soorten actoren, of deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken en verschillende schaalniveaus (Hajer, 2004, p.8). Omdat samenwerken een van de kenmerken is van het NPG paradigma zal deze scriptie zich focussen op de optie om samen te werken. In paragraaf 4.4 wordt hier verder op ingegaan.

Uitbesteden

De derde mogelijkheid is uitbesteden. Uitbesteden is het “door derden laten verrichten van werkzaamheden die niet behoren tot de ‘core business’ vanwege onvoldoende capaciteit, ontbreken van specialisme, te hoge kosten en personeelstekort binnen eigen afdeling” (Randstedelijke rekenkamer, 2007, p. 13). Hiermee kan de gemeente profiteren van expertise, schaalvoordelen en de disciplinerende werking van de markt die in het bedrijfsleven aanwezig zijn. Uitbesteden kan via het verstrekken van subsidies of het sluiten van contracten (ibid.). Uitbesteden is kenmerkend voor het NPM paradigma. De gemeente kan invloed op de uitbesteding uitoefenen door van te voren afspraken te maken over de te leveren prestaties en informatievoorziening. Verder heeft de gemeente geen bestuurlijke verantwoordelijkheid over de uitvoerende organisatie (ibid.). Doordat de gemeente de uitvoering helemaal overlaat aan een andere partij, vraagt dit om een rol die kan loslaten.

Of een gemeente kiest voor zelf doen, samen doen of uitbesteden, hangt van verschillende zaken af, zoals het type partner, de doelen en criteria en de vraag welke rol de gemeente in de relatie wil en kan vervullen (VNG, 2013, p. 24). De rekenkamer Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest (z.j.) heeft een afwegingskader opgesteld waaraan getest kan worden wat voor de situatie in een gemeente het meest geschikt is: zelf doen, samen doen of uitbesteden.



Figuur 4: Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden
Bron: Rekenkamer Wassenaar, voorschoten en Oegstgeest (z.j.)

4.4 Verschillende samenwerkingsverbanden in een NPG-context

De term ‘samenwerkingsverband’ wordt gebruikt als een verzamelnaam voor diverse publiek- en privaatrechtelijke constructies waarin de gemeente met andere partijen samenwerkt (Rekenkamer Soest, 2006). Er zijn verschillende typen partners waarmee de gemeente kan samenwerken, en verschillende constructies om die samenwerking te organiseren. Een onderscheid is bijvoorbeeld te maken tussen verplichte en vrijwillige samenwerking. Een verplichte samenwerking is een samenwerking die is voorgeschreven door de wet. Voorbeelden hiervan zijn veiligheidsregio's en regionale uitvoeringsdiensten (VNG, 2014). Daarnaast kan de gemeente vrijwillig besluiten om een samenwerking aan te gaan (ibid.). Samenwerken door middel van Wet gemeenschappelijke regelingen of samenwerkingsverbanden rondom volkshuisvesting zijn bijvoorbeeld meestal vrijwillig. Binnen vrijwillige samenwerking kan onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking met burgers of met professionals zoals instituties en organisaties. Het gros van de samenwerkingsverbanden is vrijwillig, maar er kan ook een dwingende reden tot samenwerken bestaan, zoals het behalen van schaalvoordelen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015, p. 28). Echter, ook uit vrijwillige samenwerkingen kunnen financiële en bestuurlijke verplichtingen voortkomen (ibid.). Onderscheid op basis van een al dan niet vrijwillig karakter van een samenwerking wordt ook wel de basis van de samenwerking genoemd (Boogers, Denters & Sanders, 2015, p. 7). Er zijn echter ook andere kenmerken waarop onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende samenwerkingsverbanden. In deze scriptie worden zes verschillende vormen van samenwerken gehanteerd:

1. Een uitbestedingscontract onder de Wet gemeenschappelijke regelingen;
2. Een uitbestedingscontract met een private partij;
3. Een samenwerkingsafpraak met een private partij;
4. Een combinatie van een uitbestedingscontract en een netwerk van organisaties;
5. Samenwerken met burgers bij het ontwerpen en/of evalueren van beleid;
6. Samenwerken met burgers bij de uitvoering van beleid.

Dit onderscheid is gebaseerd op de bestuurlijke afstand. De bestuurlijke afstand kan bepaald worden door de mate waarin er direct contact bestaat tussen de partner en de gemeente (o.a. Daemen & Thomassen, 1993). Door het samenwerken worden taken ‘op afstand gezet’. Dit betekent dat de uitvoering en besluitvorming op afstand van de gemeentelijke organisatie plaatsvindt (ibid.). Hoe kleiner de bestuurlijke afstand, des te meer sprake is van een gelijkwaardige samenwerking. Bij een kleine bestuurlijke afstand deelt de gemeente meer zeggenschap en verantwoordelijkheid met de samenwerkingspartner dan wanneer er grote bestuurlijke afstand is. Wanneer er grote bestuurlijke afstand is, heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden en daarmee meer grip en invloed. Op volgorde van de bestuurlijke afstand (van klein naar groot) zullen de verschillende soorten samenwerkingsverbanden worden besproken.

Uitbesteden onder de Wet gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling is een verbonden partij met een publiekrechtelijk karakter (BBV, 2014). De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is recent (2015) gewijzigd. De wet regelt samenwerkingsverbanden tussen publieke rechtspersonen zoals gemeenten, provincies en waterschappen en is een wettelijk kader voor de uitvoering van lokale taken (ibid.). Dit wordt ook wel bestuursrechtelijke samenwerking genoemd (VNG, 2013, p. 14). In een regeling wordt een uitvoeringscontract opgesteld waarbij taken worden ondergebracht bij een andere gemeente of bij een gezamenlijk, nieuw op te richten orgaan of lichaam (ibid.). Door middel van een regeling kan ook besloten worden om gezamenlijk taken uit te besteden aan bijvoorbeeld marktpartijen (VNG, 2013, p. 15). Dit gebeurt bijvoorbeeld vaak op het gebied van Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo); 94% van de gemeente koopt Wmo-begeleiding gezamenlijk in (CPB, 2015, p. 20). Een nadeel van een gemeenschappelijke regeling kan zijn dat het voor gemeenten niet of te weinig als 'eigen' voelt (VNG, 2015, p. 36). Zo wordt vaak eerder bezuinigd op gemeenschappelijke regelingen dan op het eigen gemeentelijk apparaat (ibid.).

Er bestaan verschillende soorten gemeenschappelijke regelingen. De zwaarste vorm is een openbaar lichaam (BBV, 2014). Een openbaar lichaam is de meest gebruikte en meest uitgebreide vorm van samenwerking. Een voorbeeld van een openbaar lichaam is een veiligheidsregio (VNG, 2015, p. 36). Een openbaar lichaam is een rechtspersoon dat zelfstandig kan deelnemen aan het rechtsverkeer, overeenkomsten kan sluiten en personeel kan aannemen (BBV, 2014). Een openbaar lichaam heeft een dagelijks en een algemeen bestuur en een voorzitter waaraan bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden. Een openbaar lichaam heeft een eigen organisatie en eigen financiën (VNG, 2015, p. 36). De leden van het bestuur van een openbaar lichaam worden benoemd vanuit de deelnemende partijen, en vertegenwoordigen hiermee dus hun gemeenten (BBV, 2014, p. 9). Het algemeen bestuur controleert het dagelijks bestuur. Andersom is het dagelijks bestuur verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur (ibid.). Het dagelijks bestuur bestaat uit een voorzitter en twee of meer andere leden. Deze leden mogen niet afkomstig zijn uit dezelfde gemeente. Ten slotte is de voorzitter van het Algemeen Bestuur ook voorzitter van het Dagelijks Bestuur.

Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van een gemeenschappelijke regeling en heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid (BBV, 2014). Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een dagelijks bestuur, waardoor er meer sturing mogelijk is vanuit de deelnemende gemeenten. Een gemeenschappelijk orgaan is vooral geschikt als een overlegorgaan tussen gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van welzijn of volkshuisvesting (ibid.).

Een andere vorm van een gemeenschappelijke regeling is een centrumgemeente. Deelnemers dragen hierbij taken en bevoegdheden over aan de centrumgemeente (BBV, 2014). Redenen om voor een centrumgemeente te kiezen kunnen zijn dat de centrumgemeente bepaalde sterke punten of expertise bezit. Tevens kan het schaalvoordelen opleveren en kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie beperken. Dit wordt ook wel een

netwerkconstructie genoemd (VNG, 2015, p. 17). De vierde vorm is een regeling zonder meer; een lichte vorm van samenwerking zonder organisatorisch verband of bestuursovereenkomst (VNG, 2015, p. 36). Een regeling zonder meer is een publiekrechtelijke vorm van een convenant waarin wordt vastgelegd wat de intentie, doel, aard en wijze van de samenwerking is (ibid.). Ten slotte is de bedrijfsvoeringsorganisatie de vijfde en nieuwste vorm, die sinds 2015 in werking is gesteld (ibid.). Een bedrijfsvoeringsorganisatie is een rechtspersoonlijkheid, zonder een geleend bestuur (ibid.). Dit betekent dat er maar één bestuursorgaan is, wat bestuurlijke drukte voorkomt. Deze vorm kan gezien worden als een mengvorm van het openbaar lichaam en gemeenschappelijk orgaan.

Een andere vorm van samenwerken die vaak gebruikt wordt tussen publiekrechtelijke partners is een Shared Service Centre (SSC). Een SSC is een dienstverlenende eenheid die werkt voor meer organisaties, bijvoorbeeld meer gemeenten (Korsten e.a., 2006, p. 25). Van een SSC wordt vaak gebruikt gemaakt omdat het mogelijkheden biedt om de kwaliteit van arbeid te verbeteren en tegelijkertijd te bezuinigen, het spreiden van (financiële) risico's en te ontsnappen aan herindeling (ibid.). Een SSC kan drie vormen aannemen; een netwerkconcept, een centrumconcept en een matrixconcept. In het geval van een netwerk blijven de ambtenaren in de eigen organisatie, maar werken structureel samen om schaalvoordelen te behalen, waarmee het een lichte vorm van samenwerken is (ibid., p. 35). In het centrumconcept nemen, net als bij een centrumgemeente, diensten af bij een centrumgemeente (ibid., p. 36). In het matrixconcept wordt ten slotte bij elke deelnemende gemeente een of meer taken ondergebracht (ibid.). Het verschil met andere vormen van samenwerking zoals een gemeenschappelijke regeling, is het feit dat een SSC zich meer richt op de (ambtelijke) organisatie in de vorm van backoffices. Daarmee is een SSC een samenwerking op het gebied van proces, en niet zo zeer op inhoud. Een SSC wordt vaak gebruikt tussen publiekrechtelijke partners, maar kan ook gebruikt worden voor privaatrechtelijke samenwerking en wordt gezien als aanvulling op andere vormen van samenwerking (Korsten e.a. 2004).

Een publiekrechtelijke samenwerking kent relatief weinig bestuurlijke afstand. Dat wel zeggen, de samenwerking zal nagenoeg gelijkwaardig zijn, waarbij de verschillende deelnemers zeggenschap en risico's delen. Vanwege het publiekrechtelijke karakter en de kleine afstand, zullen er voor beleidsevaluatie weinig problemen zijn rondom toegang voor gemeentelijke rekenkamers. Zo zijn de rekenkamers door middel van de gemeentewet artikel 184 bevoegd alle informatie in te zien van gemeenschappelijke regelingen. De rekenkamer kan daarbij echter enkel de informatie van de eigen gemeente en de gehele regeling inzien, niet de informatie van een andere deelnemende publiekrechtelijke partner. Wanneer rekenkamers hier toch interesse in hebben, kan (zoals minister Plasterk afgelopen jaar voorstelde) een gemeenschappelijk rekenkameronderzoek met andere betrokken rekenkamers worden gestart (BZK, 2015). Wanneer de rekenkamers van de betrokken gemeenten namelijk samenwerken kan er meer en beter onderzoek verricht worden, tegen lagere kosten (Ensberg, Graafland

& Rol, 2010, p. 2). Er kunnen ook nadelen zijn aan samenwerking tussen rekenkamers. Zo zal een onderzoek van samenwerkende rekenkamers vooral instrumenteel zijn en zich richten op het algemene beeld (ibid.). Hierdoor kan het voorkomen dat de nadruk minder op specifieke onderwerpen en omstandigheden van de individuele gemeenten komt (ibid.). Een ander risico is dat rekenkamers, vaak uit kleinere gemeenten, meeliften op een actieve gezamenlijke rekenkamer (NVR, 2013, p. 15). Net zoals dat geldt voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden, zullen samenwerkende rekenkamers daarom goede afspraken moeten maken over zaken zoals taakverdeling, bevoegdheden en zeggenschap.

Een uitbestedingscontract of samenwerkingsafspraken met een private partij

De gemeente kan ook kiezen voor samenwerking met een private partij, bijvoorbeeld omdat een private partij een taak tegen een lagere prijs kan uitvoeren, meer specialistische kennis bezit of omdat de gemeente flexibel wil zijn in het kunnen wisselen van de uitvoerder (VNG, 2013, p. 15). Privaatrechtelijke samenwerking is onder andere geregeld via de Gemeentewet artikel 160. Een gemeente kan besluiten tot een privaatrechtelijke samenwerking wanneer het openbaar belang daar beter mee gediend wordt dan met een publiekrechtelijke vorm (ibid.). Privaatrechtelijke samenwerkingen worden meestal uitgevoerd in de vorm van een Publiek-Private samenwerking (PPS). Een PPS is een samenwerkingsverband tussen enerzijds een of meer overheden en anderzijds een of meer private partijen (VNG, 2014). PPS kan worden gedefinieerd worden als “een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling” (Ministerie van Financiën, 2001). PPS kan in verschillende vormen voorkomen: gemeentelijke exploitatie; bouwclaim; joint-venture; concessie; zelfrealisatie. Niet alle privaatrechtelijke samenwerkingen hoeven plaats te vinden door middel van een PPS. Privaatrechtelijke samenwerkingen kunnen ook vorm krijgen in vennootschappen, coöperaties en stichtingen. De gemeente participeert in een vennootschap via aandelen (BBV, 2014, p. 4). Verder kan de gemeente samenwerken met een private partij door middel van een stichting. Een stichting is een rechtspersoon zonder leden en zonder winstoogmerk (VNG, 2013). Een andere optie is de oprichting van een vereniging. Een vereniging is een rechtspersoon, maar met leden en een gericht op een doel met een bestuur en een algemene ledenvergadering (ibid.). Tevens kunnen er verschillende soorten coöperaties worden opgericht. Een coöperatie is een speciale vereniging die een overeenkomst aangaat voor en met de leden (ibid.).

Er zijn verschillende gebieden waarbij privaatrechtelijke samenwerking mogelijk is: op meer zwaarwegende beleidsterreinen zoals onderwijs, zorg, werk en welzijn en op meer eenvoudige gebieden zoals contracten met hoveniers of afvalverwerking. Dit heeft ook gevolgen voor de bestuurlijke afstand tussen de gemeente en de private partij. Hoe meer afstand, hoe meer de uitvoerende partij ondergeschikt is aan en/of afhankelijk van de gemeente (Van den Dool & Schaap, 2014, p. 72). Een privaatrechtelijke samenwerking

komt in verschillende vormen voor, zoals vennootschap, stichting, contract, maatschap, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij en vereniging (BBV, 2012). De gemeente kan er ook voor kiezen om op meer gelijkwaardige basis samen te werken aan de hand van samenwerkingsafspraken, wat vaak gebeurt bij woningcorporaties (ibid.). In veel gevallen wordt er gebruik gemaakt van prestatieovereenkomsten. De vormen die hierbij het vaakst voorkomen zijn convenanten, bestuursakkoorden of intentieverklaringen.

Wanneer de bestuurlijke afstand groot is, en de private partner ondergeschikt, is de kans kleiner dat de door de raad gestelde kaders verschuiven (zie paragraaf 2.3). Een kleinere bestuurlijke afstand daarentegen leidt tot een meer gelijkwaardigere samenwerking waarin de partner meer zeggenschap en invloed kan hebben. Hierbij is de kans groter dat de kaders en doelen verschuiven in de onderhandelingsfase of de uitvoering. Wanneer de gemeente (deels) het bestuurlijke en/of financiële risico draagt van de samenwerking, is beleidsevaluatie extra belangrijk. Rekenkameronderzoek naar die soorten privaatrechtelijke samenwerkingen zullen daarom interessanter zijn, maar ook wellicht lastiger in de uitvoering. Er kunnen namelijk problemen ontstaan rondom de toegang tot informatie. Volgens de Gemeentewet artikel 184 heeft de rekenkamer officieel alleen bevoegdheid tot het inzien van documenten wanneer de gemeente meer dan vijftig procent van de aandelen bezit. Verder heeft de rekenkamer geen formele toegang tot informatie van de deelnemende private partij. Private partijen hoeven namelijk niet altijd transparant te zijn. Wanneer de rekenkamer geen enkele toegang heeft tot informatie van de private partij is alleen doeltreffendheidsonderzoek mogelijk. In dat geval kan alleen onderzocht worden of doelstellingen en afspraken zijn behaald, maar niet wat de oorzaken voor succes of falen zijn. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om enkel de (regie-)rol van de gemeente in het samenwerkingsverband te onderzoeken (Ruijter, 2009).

Sommige rekenkamers, zoals die in Eindhoven hebben geen problemen met toegang tot de benodigde informatie. Zo blijkt uit een expertbijeenkomst van de VNG dat sommige rekenkamers direct en zonder enige discussie toegang hebben tot gegevens over de bedrijfsvoering van verbonden partijen of andere samenwerkingsverbanden, of soms zelfs persoonsgegevens (die niet hadden mogen worden verstrekt), terwijl daar niet altijd de juridische bevoegdheden voor zijn (VNG, 2015). Andere rekenkamers komen daarentegen wel problemen tegen met toegang tot informatie die niet bij de eigen gemeente beschikbaar is bij onderzoek naar verbonden partijen of andere samenwerkingsverbanden (ibid.). Of er problemen met toegang vanwege bestuurlijke afstand voorkomen, kan dus verschillen per gemeente. Gemeenten zelf kunnen toegang voor rekenkameronderzoeken organiseren door het op te nemen in de contracten of afspraken die gemaakt worden voor een samenwerkingsverband. Bovendien kan het zijn dat private partijen omwille van reputatie en peer pressure informatie verschaffen aan gemeenten om zo de samenwerking en vertrouwen daarbinnen te bevorderen.

Een combinatie van een uitbestedingscontract en een netwerk van organisaties

Een andere manier van samenwerken bestaat in de vorm van een combinatie van een uitbestedingscontract en een netwerk. Hierbij wordt een contract afgesloten met een partij, die verdere diensten inkoopt. Zo wordt een hoofdaanbieder aangewezen. Dit kan een publieke of een private partij zijn, die vervolgens in een netwerk de toebedeelde taken uitvoert. Deze combinatie komt vaak voor in het gebied van zorg, bijvoorbeeld de Wmo. Zo blijkt dat bij de organisatie van sociale wijkteams vaak gebruik wordt gemaakt van het aanwijzen van een hoofdaanbieder die vervolgens andere aanbieders uit het netwerk aanstelt en zo samen de wijkteams creëert, en verdere diensten en zorg inkoopt (Twijnstra, z.j., p. 64). Voordeel van het werken in een netwerkconstructie is dat de actoren met elkaar verbonden zijn (ibid., p. 22). In sterke netwerken kunnen actoren goed met elkaar communiceren en is er vertrouwen. Hierdoor is er onderlinge controle tussen de actoren, en willen de actoren graag goed presteren om hun reputatie in het netwerk hoog te houden (ibid.). Tevens blijkt uit onderzoek dat prijzen van de diensten stabiliseren wanneer er in een sterk netwerk wordt gewerkt (ibid.). In deze constructie schuilt echter het gevaar dat de hoofdaanbieder te veel vanuit eigen belang gaat handelen en is er een risico met betrekking tot de aansprakelijkheid (ibid.). Deze risico's zijn kleiner wanneer de hoofdaanbieder een stichting of coöperatie is, omdat de gemeente dan meer directe sturingsmogelijkheden heeft. Tevens is het in een netwerkconstructie van belang dat de gemeente de regierol goed invult (Van den Dool & Schaap, 2014, p. 73). Een ander mogelijk gevaar van de netwerkconstructie is de toegang tot informatie voor rekenkameronderzoek.

Naast de eerder genoemde problemen bij samenwerking door middel van een uitbestedingscontract, geldt voor een netwerkconstructie dat er wordt samengewerkt zonder contract als basis. Hierdoor wordt de bestuurlijke afstand groter, maar draagt de gemeente de risico's, eventueel gedeeld met de partner waarmee het uitbestedingscontract is afgesloten. Echter zoals Twijnstra al stelde, is het voor een succesvol netwerk van belang dat de deelnemers elkaar vertrouwen (z.j., p. 22). Daarnaast zijn de actoren erbij gebaat hun reputatie in het netwerk hoog te houden, waarnaar zij ook zullen handelen (ibid.). Hierdoor zullen de betrokken partijen geneigd zijn informatie met elkaar en de gemeente te delen. Doen ze dat niet, dan kan de rekenkamer terugvallen op alleen een doeltreffendheidsonderzoek of een doelmatigheidsonderzoek naar de rol van de gemeente.

Samenwerken met burgers bij het ontwerpen en/of evalueren van beleid en samenwerken met burgers bij de uitvoering van beleid

Een trend gerelateerd aan de opkomst van het NPG-paradigma is het betrekken van burgers bij beleid. Met het recente paradigma is er veel aandacht voor het betrekken van burgers bij beleid (Meijer, 2012). Burgerparticipatie lijkt dan ook een trend te zijn in veel gemeenten (NRC, 27-02-2010).

Arnstein (1969) heeft een 'participatieladder' opgesteld. Hierop wordt onderscheiden

hoeveel invloed de burgers, of vertegenwoordigers van burgers, kunnen uitoefenen op beleid. Deze participatieladder is later bewerkt door Edelenbos & Monnikhof, (2001) en bestaat uit (van laag naar hoog):

- Informeren: Er vrijwel geen sprake van samenwerking en participatie vanuit de burger. De overheid informeert de burger eenzijdig over ontwikkelingen.
- Raadplegen: De burger wordt om zijn mening gevraagd. Denk aan een enquête.
- Adviseren: De burger mag de overheid adviseren over het ontwerp en uitvoering van beleid, al is de overheid hierbij niet verplicht om dit advies op te volgen. Dit komt vaak voor bij cliëntenraden.
- Coproduceren: Overheid en burger werken als gelijkwaardige partners samen, maar de overheid heeft het primaat in het nemen van beslissingen
- (Mee)beslissen: De hoogste trede, waarin de burger de meeste invloed heeft gezien het feit dat de burger daar daadwerkelijk beslissingen mag nemen over beleid.

De verschillende treden op de participatieladder vragen om eigen aanpak van de overheid. Gesteld kan worden dat hoe hoger op de participatieladder, dus hoe meer invloed de burger of de maatschappelijke organisatie krijgt, hoe meer de overheid moet loslaten en lager op de overheidsparticipatieladder moet gaan staan (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p. 67). Bij informeren hoort een regulerende rol, bij raadplegen een regierrol, bij adviseren een stimulerende rol, bij coproduceren een faciliterende rol. Wanneer burgers (mee)beslissen zal de gemeente moeten loslaten (Van Rooijen, 2015, p.28).

Er zijn twee verschillende vormen van burgerparticipatie te onderscheiden.

Eenerzijds is er de zelfredzame participatie. Hierbij doet de overheid een groter beroep op de maatschappelijke kracht en energie, waarbij burgers zelf actief meewerken aan de totstandkoming van publieke dienstverlening (Schram, Van Twist & Van der Steen, 2016, p. 7). Hierbij gaat het vooral om de uitvoering van beleid. Voorbeelden hiervan zijn burgers die als mantelzorgers fungeren, buurtbudgetten beheren en het groenbeheer in de wijk verzorgen (ibid.). Anderzijds is er beleidsbeïnvloedende participatie. Deze richt zich op de wijze waarop burgers betrokken zijn bij het openbaar bestuur, invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces en interacteren met de overheid (ibid.). Bij deze vorm wordt de burger dus betrokken bij het ontwerpen en/of evalueren van beleid. Voorbeelden van deze vorm zijn burgerjury's, burgerpanels, burgerbegrotingen en zelfs burgeraudits (ibid.). Ook het betrekken van burgers in bijvoorbeeld cliëntenraden rondom de Wmo past goed bij deze vorm.

In de eerste vorm, de zelfredzame participatie, is er sprake van grote bestuurlijke afstand. De burger werkt enkel mee met de uitvoering van beleid en heeft vrijwel geen invloed op de besluitvorming. De burger staat hierbij laag op de participatieladder en de overheid heeft een regulerende rol. Daardoor is er nauwelijks sprake van samenwerking en wordt daarom niet verder meegenomen in dit onderzoek. De tweede vorm, beleidsbeïnvloedende participatie, biedt meer perspectief voor gelijkwaardige samenwerking tussen burger en overheid. Indien

goed uitgevoerd, kan de burger hoger op de participatieladder klimmen, en kan de overheid meer loslaten.

Voor de gemeente kan zelfredzame participatie voordelen met zich meebrengen. Zo wordt de kloof tussen burger en overheid verkleind en democratische legitimiteit, draagvlak en kwaliteit en bestuurlijke slagvaardigheid van het beleid worden vergroot (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Dit kan gunstig uitwerken, omdat lokale overheden steeds meer moeite hebben met het legitimeren van beleid (Putters, Breejen & Frissen, 2009). Ook de burger zelf wil en kan tegenwoordig meer invloed uitoefenen op het beleid. Dit komt door ontwikkelingen als de individualisering, het mondiger worden van de burger en de groeiende invloed van media (Schram, Van Twist & Van der Steen, 2016, p. 8). Het hogere opleidingsniveau van burgers en nieuwe sociale media heeft ertoe geleid dat de burgers meer vaardigheden bezitten om effectief samen te werken met de overheid (Koelega & Dirkmaat, 2015, p. 3).

Het is echter van belang om te vermelden dat veel burgers niet individueel in staat zijn om samen te werken (Koelega & Dirkmaat, 2015, p.13). Ongeveer één derde van de Nederlandse burgers is bereid zich in te zetten voor de maatschappij en heeft daar ook de benodigde capaciteiten voor. Zij worden ook wel actieve burgers genoemd (ibid.). Het andere gedeelte van de bevolking ziet de verzorgende taak van de overheid liever behouden worden en stelt zich meer afhankelijk op (ibid.). Hoewel de overheid de taak heeft belemmeringen voor participatie zoveel mogelijk weg te nemen, kunnen er nog steeds redenen zijn om niet (volwaardig) samen te werken (ibid. p. 5). Bijvoorbeeld omdat burgers geen tijd kunnen vrijmaken, motivatie missen of niet over de juiste vaardigheden beschikken. Deze vaardigheden zijn bijvoorbeeld genoeg kennis van de Nederlandse taal en de mogelijkheid om (snel) informatie te kunnen vergaren (ibid.). Het komt daarom vaak voor dat burgers worden vertegenwoordigd door instituties en maatschappelijke organisaties. Dit hoeft geen nadeel te zijn; zo stellen Schram, Van Twist & Van der Steen (2016). Immers, hoe groter de aangesproken groep burgers is, des te waardevoller de participatie. (ibid., p. 23).

Hoe relevant burgerparticipatietrajecten zijn voor de gemeentelijke rekenkamers hangt af van het onderwerp en de positie op de participatieladder. Het komt echter in de praktijk nog vaak voor dat de burger of vertegenwoordigende organisatie een lage positie inneemt en relatief weinig invloed uitoefent op beleid (o.a. Winsmius, Van Ooijen en Wielaard., 2014). Dit is dan ook een van de redenen dat rekenkamers nog weinig onderzoek doen naar burgerparticipatietrajecten. Een andere reden is dat burgerparticipatietrajecten en de betreffende onderwerpen vaak niet de diepgang bereiken waar rekenkameronderzoek voor bedoeld is.

Verbonden partijen

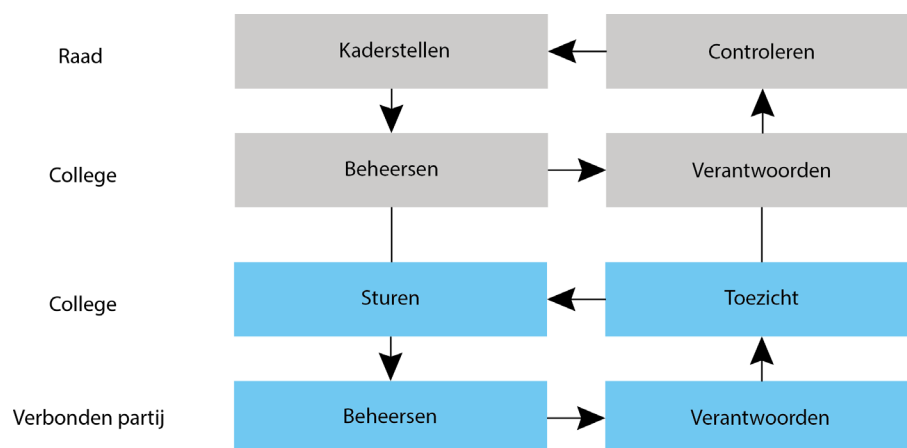
Veel samenwerkingsverbanden worden door gemeenten geregeld door middel van een ‘verbonden partij’. Een verbonden partij is volgens het Besluit Begroting en Verantwoording “een organisatie waarin de overheidsinstantie, in dit geval gemeente, een bestuurlijk en een

financieel belang heeft” (BBV, 2014, p.4). Een bestuurlijk belang houdt in dat de gemeente zeggenschap heeft door middel van vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Een financieel belang betekent dat de gemeente financiële middelen beschikbaar stelt voor de verbonden partij (ibid.). Hoewel verbonden partijen wel altijd op afstand geplaatste organisaties zijn, hoeft niet iedere op afstand geplaatste organisatie een verbonden partij te zijn (De Kruijf, Van Genugten & Overman, 2015, p. 8). De bovengenoemde vormen van samenwerking kunnen dus een verbonden partij zijn, wanneer er sprake is van een bestuurlijk en financieel belang.

Het samenwerken door middel van verbonden partijen is de afgelopen jaren in veel Nederlandse gemeenten toegenomen (Rekenkamer Breda, 2015, p. 1). Door deze toegenomen aandacht voor verbonden partijen worden rekenkamers gevraagd (regelmatig) onderzoek te doen naar verbonden partijen.

Taakverdeling samenwerkingsverband

Wanneer de gemeente gaat samenwerken, zal verantwoordelijkheid en zeggenschap gedeeld moeten worden. Naast de taakverdeling tussen raad en college komt er een tweede taakverdeling bij; die tussen college en de samenwerkingspartner. Hierbij heeft het college de taak om het samenwerkingsverband aan te sturen, aan de hand van de gestelde kaders en doelen door de raad (Rekenkamer Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeets, 2014). Vervolgens moet de samenwerkingspartner de uitvoering beheersen en verantwoorden aan het college (ibid.). Het college houdt toezicht op de uitvoering en legt hier verantwoording over af aan de gemeenteraad (ibid.). Deze taakverdeling wordt duidelijk uit figuur 5. Het figuur laat zien dat de gemeenteraad meer op afstand komt te staan van de uitvoering. Wat de gevolgen hiervan zijn wordt duidelijk gemaakt in de volgende paragraaf.



Figuur 5: Planning- & Controlecycclus Verbonden partij
Bron: Rekenkamer Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, 2014

4.5 Gevolgen van New Public Governance voor de gemeenteraad

In de vorige paragrafen is uiteengezet dat NPG een paradigma is waarbij samenwerken centraal staat. Als gevolg hiervan gaat het college van B en W meer samenwerkingsverbanden aan bij de uitvoering van beleid. Hierbij past een stijl van meer loslaten en faciliteren en minder reguleren (zie paragraaf 4.2). Dit beïnvloedt de rol en werkwijze van de gemeenteraad (BZK, 2014, p. 18). Een ander gevolg is dat de raad bij een samenwerking meer op afstand komt te staan (NVR, 2013, p. 22). Naast het college krijgen namelijk ook andere actoren de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de uitvoering. Daardoor kan de raad minder sturen op specifieke kaders zoals budgetten (Plasterk, 2016). Doordat de gemeenteraad meer op afstand komt te staan, ontstaat er een bedreiging voor de grip en controle op beleid (BZK, 2014, p. 92). De constructies om te komen tot samenwerking zijn nauwelijks meer te controleren, waarschuwen kenners (ibid.). Daarbij hebben raadsleden, los van NPG, vaak niet genoeg tijd, kennis en kunde om zich te verdiepen in de verschillende regelingen (ibid.). Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat zeven van de tien gemeenteraadsleden vinden dat de lokale democratie wordt bedreigd doordat gemeenten een groot deel van hun taken onderbrengen in 'gemeenschappelijke regelingen' (ibid., p. 93). Gemeenteraadsleden geven daarnaast ook aan dat zij het moeilijk vinden om criteria vast te stellen waaraan het succes van een samenwerking kan worden afgemeten (NVR, 2013, p. 49). Ondanks de versterking en ondersteuning die de gemeenteraad met de Wet dualisering gemeentebestuur al heeft gekregen, blijft de gemeenteraad moeilijkheden tegenkomen.

De gemeenteraad zal daarom een manier moeten vinden om de rol en taken toch goed uit te voeren. Naar aanleiding van de genoemde problemen zijn er een aantal handleidingen en adviezen gepubliceerd (onder andere Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015; Vereniging van Griffiers, 2015). Het Raad voor het Openbaar Bestuur stelt bijvoorbeeld dat er kaders moeten worden uitgezet waarbinnen de samenwerking moet plaatsvinden, ook in het geval van samenwerkingsverbanden. Dat is belangrijk voor de democratische legitimiteit (2015, p. 19). Het Raad voor het Openbaar Bestuur stelt echter ook dat het belangrijk is om de striktheid van de kaders aan te passen op het soort samenwerking en het doel ervan (ibid., p. 33). Te strikte kaders kunnen de samenwerking bijvoorbeeld juist belemmeren, in het geval dat het college besluit de strikte kaders over te nemen. Zo vinden private samenwerkingspartners het soms frustrerend dat het college, vanwege deze verantwoording naar de raad, wel de risico's wil delen, maar geen zeggenschap wil afstaan (Gijzen, 2009). Hierdoor wordt het moeilijker de voordelen, zoals synergie, te bereiken die samenwerking juist volgens NPG te bieden heeft (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012, p. 70). De kaders kunnen andersom ook niet strikt genoeg zijn, waardoor er juist te veel ruimte ontstaat voor het samenwerkingsverband. Wanneer het college deze ruime kaders overneemt, heeft dit als gevolg dat er meer ruimte ontstaat voor de partner om invloed uit te oefenen op de uitvoering. Zo geven leden van het college aan dat beleidskaders soms te abstract van aard zijn en weinig rekening houden met

de praktijk (Oort, 2010, p.3). Dit geldt met name bij partners met weinig bestuurlijke afstand. Wanneer er namelijk weinig afstand is, heeft de partner meer zeggenschap en invloed (zie paragraaf 4.4).

Naast kaders is ook de doelstelling belangrijk. Het is voor gemeenteraden raadzaam om duidelijke doelen te stellen en haar belangen helder voor ogen te houden. Vanuit heldere doelen en belangen is het gemakkelijker bewegen in netwerken en wordt het mogelijk om die doelen ook te behalen (VNG, z.j.). Daarnaast stelt de VNG ook dat het belangrijk is voor de gemeenteraad om actief te zijn in het beleidsnetwerk. De raad is namelijk niet meer de plek waar de macht geconcentreerd is (VNG, z.j., p.28). In netwerken worden de verschillende mogelijkheden vaak pas duidelijk in gesprek met netwerkpartners. Daarom zal de gemeenteraad actief deel moeten nemen aan regionale bijeenkomsten zodat ze hun macht en invloed kunnen behouden. Bij afwezigheid zetten zij zichzelf buitenspel (ibid.). Wanneer de raad passief is, wordt er alleen maar achteraf geïnformeerd. In dat geval is alleen het zijn van 'hindermacht' een sturingsoptie, die niet vaak constructief is (ibid.). Doordat de raad op deze manier betrokken is in de samenwerking, wordt ook de democratische legitimiteit vergroot (ibid., p. 47).

4.6 New Public Governance en beleidsevaluaties

Net als voor de gemeenteraad leidt een aanpak geïnspireerd door NPG ook tot uitdagingen voor beleidsevaluaties. Met behulp van literatuur zijn in de voorgaande paragrafen gevolgen van NPG besproken. Deze voor- en nadelen zullen naar verwachting ook gesignaleerd worden in een beleidsevaluatie. Tevens kunnen sommige gevolgen ook leiden tot problemen voor de uitvoering van beleidsevaluaties door gemeentelijke rekenkamers. In deze paragraaf zullen de problemen die kunnen ontstaan als gevolg van het NPG paradigma kort worden geformuleerd. Later zal in de analyse blijken of deze verwachte problemen ook daadwerkelijk voorkomen in de praktijk (zie hoofdstuk 7).

Beleidsvaluaties en mogelijke problemen

Ten eerste kan het voorkomen dat de rekenkamer niet de toegang krijgt tot de benodigde informatie om beleid te kunnen evalueren, bijvoorbeeld wanneer informatie van een andere gemeente nodig is, of bij een privaatrechtelijke samenwerkingspartner. Daarnaast is dit risico groter bij partners met kleine bestuurlijke afstand. Het kan echter per gemeente en per samenwerkingsverband verschillen of problemen zich voordoen.

Ten tweede kan het voorkomen dat het beleid anders uitgevoerd wordt dan in de vooraf gestelde kaders en doelen is vastgelegd, doordat de samenwerkingspartner invloed kan uitoefenen in het onderhandelingsproces en tijdens de uitvoering: een verschuivend normenkader. De kans hierop is groter wanneer de bestuurlijke afstand klein is en dus meer zeggenschap gedeeld moet worden.

Ten derde kan het voorkomen dat er onduidelijke kaders en/of doelen zijn gesteld voor het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld doordat de raad te veel op afstand is komen te staan (zie paragraaf 4.5). Omdat de rekenkamer het normenkader voor onderzoek vaak baseert op de kaders en doelen vanuit het gemeentebestuur, kan dit een probleem vormen voor de rekenkamer. Om beleid te kunnen beoordelen moeten namelijk duidelijke kaders en normen worden geformuleerd (De Kruijf, Overman & Van Thiel, 2015, p. 9). Tevens bestaat de kans dat de rekenkamer er tijdens het onderzoek achter komt dat raad, college en samenwerkingspartner problemen ervaren door de onduidelijke kaders en doelen. Zo kunnen college en betrokken ambtenaren weinig houvast hebben bij de oprichting van het samenwerkingsverband en kan het leiden tot problemen met (bij)sturing voor raad en college in de uitvoering en problemen met de controlerende rol van de raad (zie paragraaf 2.1). Dit zijn dan ook problemen waarvan verwacht kan worden dat rekenkamers ze tegen zal komen in een beleidsevaluatie van een samenwerkingsverband.

Ten vierde kan een probleem voorkomen dat te maken heeft met de op afstand geplaatste raad (zie paragraaf 4.5). Zoals onder andere de Raad voor het Openbaar Bestuur aanbeval is het belangrijk voor de raad om actief te zijn in samenwerkingsverbanden (2015, p. 19). Alleen zo kan de raad kaders stellen, sturen en controleren en de democratische legitimiteit waarborgen. Dit is echter voor raden nieuw en niet altijd gemakkelijk. Het kan daarom voorkomen dat de rekenkamer ontdekt dat de raad een te passieve rol aanneemt. Dit kan onder andere veroorzaakt worden door het volgende probleem.

Ten vijfde is het mogelijk dat de rekenkamer problemen rondom de informatievoorziening tegenkomt tijdens het onderzoek. Het college heeft een informatieplicht en dient de raad voldoende op de hoogte te houden van ontwikkelingen in de uitvoering, waardoor de raad de controlerende taak kan uitvoeren. Wanneer het college de informatieplicht niet juist vervult, komt niet alleen de raad in problemen, ook het rekenkameronderzoek kan erdoor bemoeilijkt worden doordat nodige informatie ontbreekt. Tevens kunnen er problemen zijn rondom informatie met betrekking tot de verantwoording van het samenwerkingsverband naar de gemeente. Bekkers (2002) legt uit dat een oorzaak van problemen met informatie kan zijn dat informatie een vorm van macht betekent, en partijen niet altijd geneigd zijn deze met elkaar te delen. Verder is 'informatie' een breed begrip en kan het door verschillende organisaties anders worden gedefinieerd (ibid.).

Ten slotte is het mogelijk dat door andere problemen zoals onduidelijke kaders problemen rondom de rolverdeling en governance plaatsvindt (zie paragraaf 2.1). Dit kan bijvoorbeeld leiden tot rolvermenging. Een situatie waarbij dit waarschijnlijk is, is bijvoorbeeld een verbonden partijen waarbij een wethouder ook in het bestuur van de verbonden partij zit. Hierbij moet de wethouder zowel de belangen van de verbonden partij als van de gemeente en haar burgers behartigen (Rekenkamer Breda, 2015, p. 14). Wanneer de belangen van elkaar verschillen kunnen bestuurders in een spagaat terecht komen waardoor het zwaartepunt te veel op één van de rollen kan komen te liggen (ibid.). Dit kan ook gebeuren wanneer een actor

deelneemt aan een samenwerkingsverband en tevens toezichthouder is. De Randstedelijke rekenkamer noemt dit het probleem van de 'dubbele petten' (2007). Hoewel een 'dubbele' rol niet per se tot problemen hoeft te leiden, is het wel een risico waar de betrokken partijen zich van bewust moeten zijn (ibid.).

Samenvatting van het theoretisch kader

Het theoretisch kader is geschreven met als doel de relevante concepten duidelijk te maken aan de hand van relevante literatuur. In het theoretisch kader is daarbij antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen van dit onderzoek (zie paragraaf 1.2). Deze vragen zijn beantwoord in drie verschillende hoofdstukken, gericht op de gemeentelijke rekenkamer (hoofdstuk 2), het New Public Governance paradigma (hoofdstuk 3) en de gevolgen van NPG voor de overheid en de gemeenten (hoofdstuk 4).

Met de informatie uit hoofdstuk 2 kan de eerste deelvraag beantwoord worden. De deelvraag luidt: *‘Wat zijn de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer?’*. De gemeentelijke rekenkamer is een instrument waarover de gemeenteraad beschikt en ingesteld is om de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad te ondersteunen. Dit doet de gemeentelijke rekenkamer door beleidsevaluaties uit te voeren van het gemeentelijke beleid. De rekenkamer onderzoekt het beleid aan de hand van drie pijlers: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. In de praktijk komt rekenkameronderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid het meeste voor. Om de evaluaties uit te voeren heeft de gemeentelijke rekenkamer de bevoegdheid alle informatie van de gemeente in te zien. Verder kan de gemeentelijke rekenkamer ook inzicht verkrijgen in onder andere gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen in de periode waarin de gemeente hierin deelgenomen heeft en ten minste vijftig procent van de aandelen bezit.

De tweede deelvraag *‘Wat is New Public Governance?’* kan beantwoord worden met de literatuur uit hoofdstuk 3. NPG is een nieuw paradigma in de bestuurskunde en onderscheidt zich van andere paradigma's omdat het niet langer uitgaat van de overheid als hoogste actor in een hiërarchische omgeving. NPG gaat er namelijk van uit dat de overheid een van de vele krachten is die aanwezig zijn in de maatschappij waartussen horizontale verhoudingen bestaan. Verder zijn de doelen van beleid ook anders omdat NPG zich richt op maatschappelijke doelen zoals participatie en zelfredzaamheid en wederzijds voordeel uit samenwerking.

De derde deelvraag *‘Wat zijn de gevolgen van New Public Governance op de werkwijzen van het college en gemeenteraad?’* kan beantwoord worden met behulp van hoofdstuk 4.

Een van de belangrijkste gevolgen is dat onder invloed van NPG er meer zal worden samengewerkt door overheden met andere actoren uit de maatschappij.

Er zijn verschillende soorten samenwerkingsverbanden te onderscheiden:

- Samenwerken kan namelijk met andere publieke partijen door middel van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- Samenwerken met private partners met een uitbestedingscontract of een samenwerkingsafpraak.

- Samenwerken met een private partij door middel van een combinatie van een uitbesteding en een netwerkconstructie.
- Samenwerken met burgers bij het ontwerpen, uitvoeren of evalueren van beleid.

Doordat gemeenten gaan samenwerken, moet zij zeggenschap en controle (gedeeltelijk) uit handen geven. Dit vraagt om een andere rol, waarbij meer wordt losgelaten en gefaciliteerd en minder gereguleerd. Verder komt door samenwerking de uitvoering meer op afstand te staan. Vooral voor de raad kan dit belemmerend zijn voor de kaderstellende en controlerende taken. Echter heeft zoals uit hoofdstuk 2 bleek de raad beschikking over een gemeentelijke rekenkamer die kan ondersteunen in deze taken. Naar aanleiding van de beschreven gevolgen kunnen er verschillende problemen mogelijk voorkomen wanneer de rekenkamer beleidsevaluaties van samenwerkingsverbanden uitvoert (zie paragraaf 4.6). In de analyse (hoofdstuk 7) zal onderzocht worden of deze problemen in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomen.

Methodologisch kader

Het methodologisch kader is een toelichting op de methode van dit onderzoek. Eerst zal in paragraaf 6.1 ingegaan worden op de onderzoeksmethode zoals die zal worden uitgevoerd in de analyse in hoofdstuk 7. Vervolgens zal de dataverzameling voor zowel het literatuuronderzoek (hoofdstukken 2 tot 4) en de analyse (hoofdstuk 7) worden toegelicht. In paragraaf 6.3 worden de mogelijke problemen (zie paragraaf 4.6) geoperationaliseerd zodat ze getest kunnen worden in de analyse.

6.1 Onderzoeksmethode

Deze scriptie kent zowel een kwalitatief als een kwantitatief element. Het kwalitatieve element kan teruggevonden worden in de hoofdstukken 2 tot en met 4. Voor het kwalitatieve aspect van deze scriptie is gekozen omdat er relatief weinig onderzoek is gedaan naar de invloed van New Public Governance op de gemeente, en vrijwel geen onderzoek naar de gevolgen voor de gemeentelijke rekenkamers. De kwalitatieve hoofdstukken hebben een algemeen beeld gegeven van NPG en de gevolgen, die uiteindelijk omgezet werden in een lijst mogelijke problemen die een rol spelen in beleidsevaluaties naar samenwerkingsverbanden. De analyse (hoofdstuk 7) zal een mix zijn van kwalitatieve en kwantitatieve methodes. In de analyse worden achttien rekenkamerrapporten onderzocht. Dit kan gezien worden als een kwalitatieve documentanalyse. Vervolgens worden de bevindingen van de documentanalyse op een kwantitatieve manier geanalyseerd. Hoe de analyse van de rekenkamerrapporten heeft plaatsgevonden zal in het volgende deel van deze paragraaf worden toegelicht.

Analyse van rekenkamerrapporten

De geselecteerde rekenkamerrapporten (zie paragraaf 6.2) zijn geanalyseerd op een manier die gezien kan worden als een meta-onderzoek. In meta-onderzoek wordt in plaats van nieuw onderzoek een bestaande kennisbasis van evaluaties gebruikt om beter te kunnen begrijpen waarom in dit geval bepaalde onderzoeksmethodes al dan niet werken. De rekenkamerrapporten worden geanalyseerd aan de hand van een CMO-methode. CMO staat voor *context*, *mechanisms* en *outcomes* (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2009). In de CMO-heuristiek wordt meegenomen wat werkt (outcome), hoe dat werkt (mechanisms) en voor wie onder welke omstandigheden (context) (ibid.). Hierbij wordt een interventie gesignaleerd, onderzocht welke mechanismes in werking worden gezet door de interventie en of en hoe de interventie uiteindelijk werkt.

In het CMO-onderzoek van deze scriptie is de interventie de beslissing over een onderwerp voor een rekenkameronderzoek. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden

tussen verschillende samenwerkingsverbanden. De mechanismen zijn gevolgen die door de interventie in werking worden gezet. Deze mechanismen worden door middel van de operationalisering later in dit hoofdstuk (paragraaf 6.3) opgesteld. Uiteindelijk zal uit de analyse blijken bij welk type samenwerkingspartner en met welk onderzoekstype rekenkameronderzoek het meest succesvol is.

Case study

Ten slotte zal in de analyse een case study van de rekenkamer in Eindhoven volgen. Door middel van de case study kunnen de gevolgen van NPG voor de gemeente en de gemeentelijke rekenkamer geïllustreerd worden, om zo nieuwe inzichten te verkrijgen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.183). Er is voor de gemeente Eindhoven gekozen om twee redenen. Ten eerste omdat dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de gemeentelijke rekenkamercommissie in Eindhoven. Ten tweede is Eindhoven een grote Nederlandse stad waarbij effecten van NPG, zoals co-creatie, hoog in het vaandel staan (Rekenkamer Eindhoven, 2014, p. 2). In deze case study zal eerst worden bestudeerd hoe de Rekenkamer Eindhoven in elkaar zit. Vervolgens wordt ingegaan op vier verschillende samenwerkingsverbanden waar de rekenkamercommissie van Eindhoven onderzoek naar heeft gedaan. Hierbij zal worden gekeken welke problemen uit de analyse ook in de casus herkenbaar zijn.

Validiteit en betrouwbaarheid

Om de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek te waarborgen is het van belang aandacht te schenken aan de interne en externe validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Daarom zal ingegaan worden op de betekenis van validiteit en betrouwbaarheid en hoe beide gewaarborgd worden in dit onderzoek.

Interne validiteit

Interne validiteit gaat over de vraag of wel gemeten wordt wat het onderzoek beoogt te meten. Een van de manieren waarop deze scriptie de interne validiteit waarborgt is door de dataverzameling en de variabelen (de mogelijke problemen) zo duidelijk mogelijk te maken. Daarnaast is de interne validiteit is vergroot door telkens te beschrijven hoe het onderzoek is opgezet en hoe alle onderdelen bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. Tevens is de interne validiteit gepoogd te vergroten door middel van triangulatie. Triangulatie is het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van theorie, documentanalyse en een case study. Waar mogelijk, is in de analyse van de rekenkamerrapporten de significantie berekend. Daarmee kan aangetoond worden dat verbanden statistisch significant zijn en daarmee niet toeval zijn maar veralgemeeniseerd kunnen worden.

Externe validiteit

Externe validiteit richt zich op de generaliseerbaarheid. Hierbij gaat het erom of de resultaten van het onderzoek kunnen worden veralgemeniseerd. De externe validiteit is in deze scriptie onder andere gewaarborgd door zo min mogelijk selectiecriteria toe te passen op de selectie van de rekenkamerrapporten (zie paragraaf 6.2). Op die manier is er een mix van rapporten uit grote en kleine gemeenten en provincies, met verschillende soorten rekenkamers en verschillende aandachtspunten wat betreft het onderwerp van het rapport. Op die manier ontstaat er een beeld dat generaliseerbaar is voor verschillende rekenkamers in Nederland.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft vooral te maken met de stabiliteit van het onderzoeksresultaat. Hierbij gaat het vooral om het meetinstrument en onderzoeksmethode: als het onderzoek zou worden herhaald, resulteert het dan in dezelfde uitkomsten? Deze scriptie is vooral kwalitatief van aard. Bij kwalitatieve onderzoeken speelt altijd de perceptie en interpretatie van de onderzoeker een rol. In deze scriptie is gepoogd de betrouwbaarheid in het kwalitatieve deel te waarborgen door de dataverzameling duidelijk te maken. In het kwantitatieve gedeelte van de scriptie is de betrouwbaarheid vergroot door te werken met een codeerschema (zie bijlage). Tevens zijn de rekenkamerrapporten aan de hand van het codeerschema twee keer doorgenomen. Daarmee is gepoogd de interpretatie van de onderzoeken zo klein mogelijk te maken. Een ander risico is de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de geanalyseerde rekenkamerrapporten. Door gebruik te maken van de online bibliotheek van NVRR (zie paragraaf 6.2) is gepoogd kwalitatief goede rekenkamerrapporten te selecteren. Echter blijft het een feit dat de verschillende rekenkamers verschillende mogelijkheden en beperkingen kennen en daarom de kwaliteit van de rapporten wisselend kan zijn.

6.2 Dataverzameling

Literatuurstudie

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de gevolgen van NPG voor de gemeentelijke rekenkamers. Er is dan ook nog weinig literatuur over beschikbaar. In deze scriptie is daarom gekozen voor een relatief uitgebreid theoretisch kader waarbij aan de hand van literatuur over de relevante kernbegrippen kwalitatieve basis voor het onderzoek is gelegd. Hierbij is vooral gebruik gemaakt van literatuur omdat het inzichtelijk maken van de invloed van NPG op de gemeente en de gemeentelijke rekenkamer zich moeilijk laat vertalen in cijfermatige gegevens. Met behulp van een combinatie van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en rekenkameronderzoeken is daarom onderzocht wat de gevolgen van NPG op de gemeente zijn. Uit deze literatuur werd duidelijk welke problemen mogelijk zijn voor beleidsevaluaties van de gemeentelijke rekenkamers.

Om over de juiste literatuur te beschikken is gebruik gemaakt van databases zoals Google Scholar, de catalogus van Radboud Universiteit en Jstor voor wetenschappelijke artikelen. Verder is via Eindhoven.nl en Google gezocht naar beleidsdocumenten voor informatie uit de praktijk. Door middel van het gebruik van verschillende databronnen en het combineren van theorieën kan triangulatie gerealiseerd worden. Onderstaand schema is een illustratie van de methode waarop de dataverzameling is gebeurd.

<i>Zoektocht literatuur voorbereiden</i>	<i>Literatuur zoeken</i>	<i>Literatuur selecteren</i>
Opstellen zoektermen, bepalen zoekmedium	Zoeken op combinatie van zoektermen, resultaat beoordelen, gebruiken	Zoekcombinaties maken gerelateerd aan eerste zoektermen en beoordelen op kwaliteit
Voorbeelden Eerste zoektermen: • Lokale rekenkamer • New Public Governance • Normenkader • Public Administration • New Public management • Gemeenteraad • Samenwerkingsverband	Voorbeelden Zoektermen: • Toekomst lokale rekenkamer • Kaderstelling & controle gemeenteraad • Gemeentelijke rekenkamer verbonden partijen • Doelmatigheidsonderzoek samenwerkingsverbanden	Referentielijsten gebruiken voor verwijzingen naar andere relevante artikelen

Tabel 2: Literatuurselectie

Analyse rekenkamerrapporten

In hoofdstuk 7 zal het onderzoek vervolgd worden met de analyse van de rekenkamerrapporten (zie paragraaf 6.1). De rekenkamerrapporten zijn geselecteerd via de digitale bibliotheek van de Nederlandse Vereniging voor rekenkamers & rekenkamercommissies (NVRK). In totaal zijn op basis van het onderwerp zeventien rekenkamerrapporten geselecteerd, met zoektermen als 'uitvoering op afstand', 'verbonden partij(en)', 'sturing en controle', 'samenwerken/samenwerking', 'regionale samenwerking' en 'regierol'. Vervolgens zijn hier de relevante onderzoeken uit gekozen die gepubliceerd zijn in de afgelopen drie jaar zodat de bevindingen zo recent mogelijk zijn. Rapporten waarin onderzocht werd of de gemeente eerdere aanbevelingen had opgevolgd, of rapporten die zich alleen op aandeelhouderschap focussen zijn uit de selectie gehaald.

Uiteindelijk is hieruit een mix van zeventien rekenkamerrapporten uit provincies en grote en kleine gemeenten ontstaan. De rapporten van provincies zijn ook in de selectie meegenomen, omdat de rol van de provinciale rekenkamer gelijk is aan die van de gemeentelijke rekenkamer. De regelgeving waar beide rekenkamers mee te maken hebben is hetzelfde, waardoor het mogelijk is deze onderzoeken mee te nemen in de analyse. Ook is er verscheidenheid in de soorten samenwerkingsverbanden die onderzocht zijn in de rapporten:

een mix van publiek private samenwerking, gemeenschappelijke regeling en stichtingen. Het valt op dat, hoewel samenwerken met burgers steeds meer voorkomt, er in geen geschikte rapporten betreffende burgerparticipatie beschikbaar waren in de bibliotheek. Dit kan komen doordat er vaak weinig problemen zijn bij de uitvoering van beleid samen met burgers. Dit is een gevolg van de eerdergenoemde grote bestuurlijke afstand tussen burgers en gemeente, waardoor de gemeente vooral zelf de touwtjes in handen kan houden (zie paragraaf 4.4). Door de mix van verschillende rapporten is het mogelijk te onderzoeken wat de knelpunten zijn in de uitvoering van beleid, en wat daarbij de mogelijkheden en beperkingen zijn van rekenkameronderzoek. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de rekenkamerrapporten. In dit overzicht staat welke rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd, de datum van publicatie, titel en het onderwerp.

6.3 Operationalisering

In het theoretisch kader zijn de gevolgen en mogelijke problemen van NPG voor het gemeentebestuur beschreven (zie paragraaf 4.6). In de navolgende analyse zal verder onderzocht worden wat de gevolgen zijn van NPG voor de rekenkamer en de beleidsevaluaties. Omdat dit geanalyseerd wordt via de CMO-methode, worden in dit hoofdstuk verschillende contexten geoperationaliseerd. Deze contexten zijn mogelijke obstakels waar de rekenkamers zelf tegenaan kunnen lopen, of die zij kunnen tegenkomen bij de gemeente in de samenwerkingsverbanden. Hierin staan enerzijds de problemen die geformuleerd zijn in het theoretisch kader. Anderzijds staan er problemen die tijdens het analyseren van de rekenkamerrapporten werden gesignaleerd. Een probleem is genoteerd wanneer het in het rekenkameronderzoek is benoemd. In onderstaand schema is een gedeelte van het codeerschema weergegeven. In de eerste rij staat de code, de tweede rij het probleem en in de derde rij signaalwoorden en –zinnen. Deze signaalwoorden en –zinnen zijn voorbeelden uit de rapporten, waar voor deze scriptie uit duidelijk wordt dat er sprake is van het bijbehorende probleem.

Code	Probleem	Signaalwoorden en -zinnen
1	Verschuiving van het normen-kader	'Kaders niet gerealiseerd'
2	Problemen met toegang	'Geen toegang tot documenten'
3	Onduidelijke kaders	Kaderstelling te vaag; ontbreken duidelijke kaders
3a	Onduidelijke kaders door een ontbrekende nota verbonden partijen	'Niet vastgelegd in een nota verbonden partijen' 'geen handreiking voor toezicht, beheersing en informatie' 'geen afwegingskader;
4	Onduidelijke doelen en/of prestatieafspraken	'Prestatiecontracten ontbreken'
5	(Risico tot) rolvermenging	'Afspraken over rolverdeling ontbreken' 'verschillende rollen onvoldoende gescheiden'
6	Moeite met sturing (algeheel of onbekend)	'Raad & college sturen onvoldoende'
6a	Moeite met sturing door het college	'Rolvermenging binnen het college maakt de sturing lastig'
6b	Moeite met sturing door de raad	'Raad heeft geen inzicht in sturingsmogelijkheden'
7	Moeite met toezicht	'Toezichtarrangementen ontbreken'
8	Moeite met monitoring/controle	'Raden controleren onvoldoende' 'er wordt niet geëvalueerd'
9	Problemen met de informatievoorziening	'De informatievoorziening is onvoldoende' 'informatie niet tijdig' 'onduidelijke informatie'
10	Problemen met verantwoording vanuit het samenwerkingsverband of -partner	'Geeft geen inzicht in bereikte doelen' 'alleen financiële informatie; financieel jaarverslag'
11	P&C-cyclus sluit niet aan bij die van de gemeente	'Er is onvoldoende aansluiting planning- & controle-cyclus van de gemeente'
12	Niet de verwachte meerwaarde	'Niet duidelijk wat de meerwaarde is'
13	Passieve rol door de raad	'Raad stelt zich onvoldoende actief op'
14	Gemeente heeft geen of weinig zicht op de effectiviteit en/of efficiëntie	'Onvoldoende helder of beoogde meerwaarde wordt gerealiseerd'
15	De uitvoering vindt anders plaats dan de kaders	'Taakstelling niet gerealiseerd'
16	Twijfel of de juiste vorm verbonden partij is gekozen	'Onduidelijk waarom voor een vorm gekozen is'
17	Problemen met de doorlooptijd of tijdsdruk bij doornemen informatie	'Zeer kort tijdsbestek'
18	Problemen rondom het opdrachtgeverschap	'Opdrachtgeverschap weinig adequaat ingevuld'

Tabel 3: Codeerschema problemen

In dit hoofdstuk worden de geselecteerde rekenkamerrapporten geanalyseerd (zie paragraaf 6.1 en 6.2). Uit de theorie blijkt dat gemeenten meer gaan samenwerken met andere partijen onder invloed van NPG. Hoewel NPG tot veel voordelen kan leiden, kunnen er vanuit de literatuur beredeneerd ook mogelijk problemen ontstaan (paragraaf 4.6). Door het analyseren van zeventien verschillende rekenkameronderzoeken kan onderzocht worden of, en welke, problemen daadwerkelijk in de praktijk voorkomen. Deze analyse wordt beschreven in paragraaf 7.1. Met de resultaten van de analyse kan de deelvraag “Welke problemen ontstaan er bij het uitvoeren van beleidsevaluaties in een New Public Governance context?” worden beantwoord. In paragraaf 7.2 zullen de resultaten worden beschreven in het kader van de CMO methode. Met deze methode kan onderzocht worden of en hoe gemeentelijke rekenkamers onderzoek kunnen doen in een NPG context, waarmee ook de laatste deelvraag beantwoord kan worden. Dit hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de gemeentelijke rekenkamer Eindhoven. Hierbij zal ingegaan worden op de inrichting van de rekenkamercommissie en volgt een illustratie van de effecten van NPG op het rekenkameronderzoek in Eindhoven.

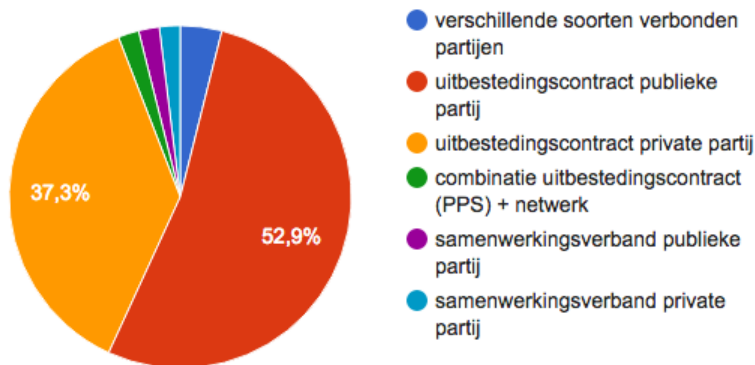
7.1 Analyse van rekenkamerrapporten

In deze paragraaf zullen de verwachtingen uit het theoretisch kader getest worden door middel van een documentanalyse. Een documentanalyse maakt het mogelijk verschillende rekenkamerrapporten te analyseren en te vergelijken, om zo tot nieuwe inzichten te komen. In de online-bibliotheek van de NVRR (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies) is een selectie van zeventien rekenkameronderzoeken gemaakt (zie bijlage). Deze artikelen zijn geanalyseerd door middel van een codeerschema (zie paragraaf 6.3 en bijlage). In een codeerschema worden verschillende verschijnselen gekoppeld aan een code. De mogelijke problemen uit paragraaf 4.6 zijn bijvoorbeeld allemaal gekoppeld aan een code. Verder zijn er de categorieën onderzoektype, soort verbonden partij en verschillende problemen. Aan de hand van dit schema zijn de geselecteerde rapporten geanalyseerd en gecodeerd per samenwerkingsverbanden. Dat wil zeggen, wanneer een rapport bijvoorbeeld vier verschillende samenwerkingsverbanden onderzocht, is dat rapport vier keer gecodeerd. Wanneer het rapport samenwerkingsverbanden als geheel onderzocht, is dit één keer gecodeerd. In totaal zijn daarmee 51 samenwerkingsverbanden geanalyseerd die door de rekenkamer zijn onderzocht. Het doel van deze analyse is om, geïnspireerd op de CMO-methode (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2009), te onderzoeken onder welke omstandigheden rekenkameronderzoek in een NPG-context het meest zinvol en/of succesvol is. Eerst zal

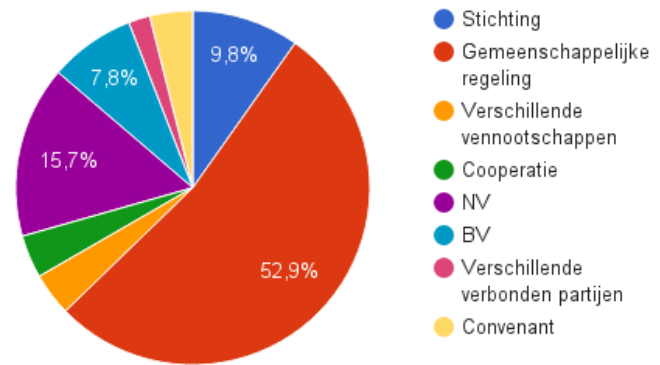
ingegaan worden op wat algemene gegevens uit de analyse. Vervolgens zal worden gekeken of er significante verbanden kunnen worden gelegd of trends kunnen worden gesignaleerd aan de hand van de analyse van de rekenkameronderzoeken.

Resultaten

Figuur 6 en 7 laten zien welke soort samenwerkingsverbanden in de rapporten werden onderzocht.

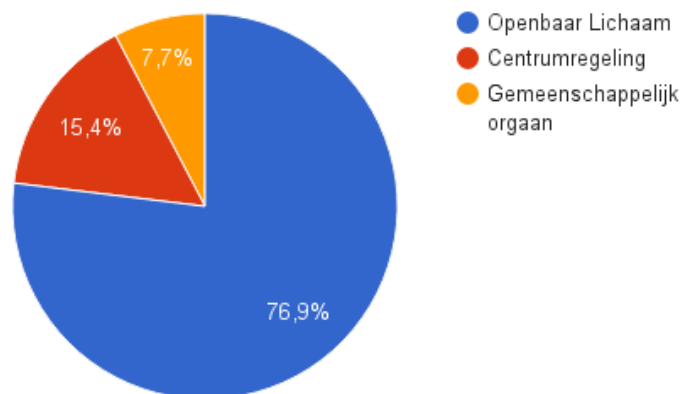


Figuur 6: Samenwerkingsverbanden



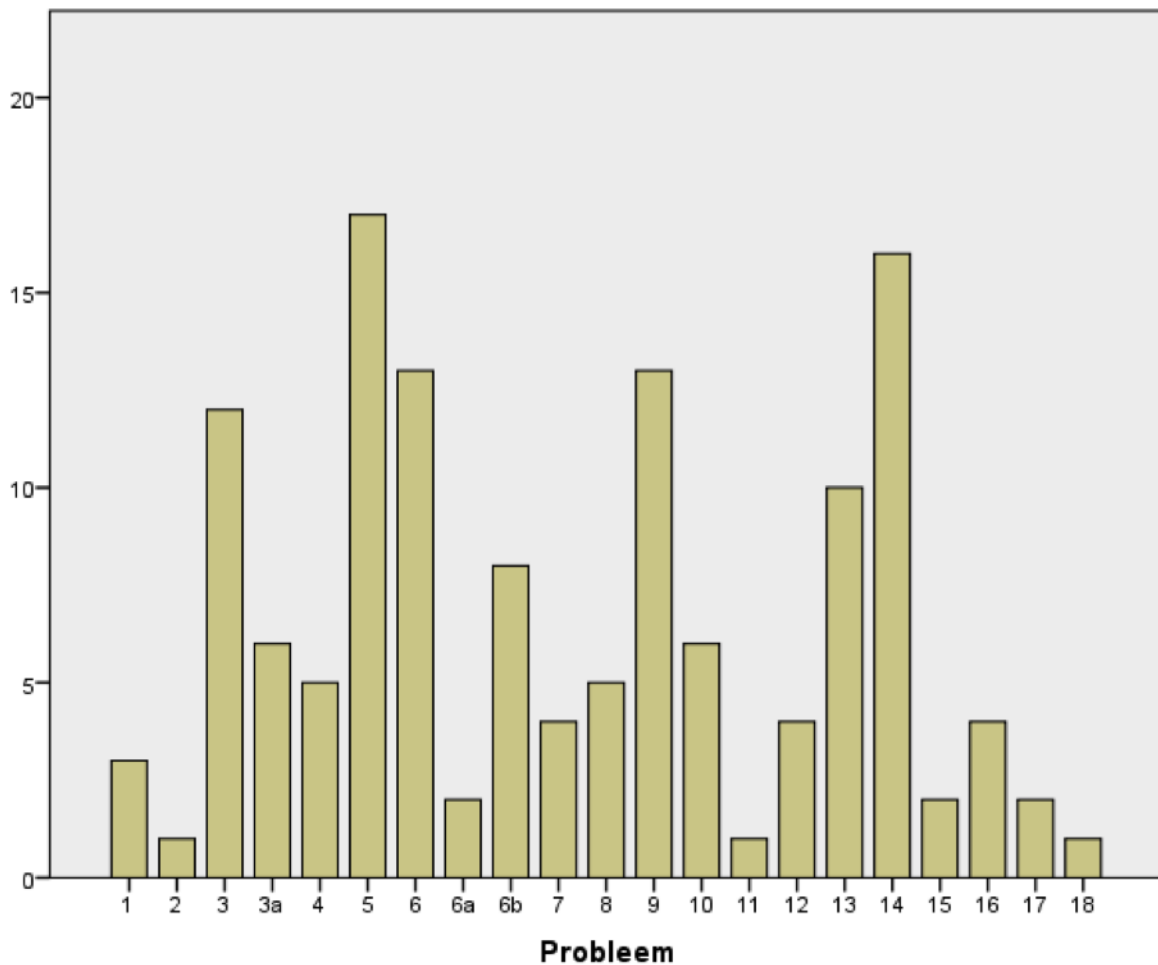
Figuur 7: Type verbonden partijen

Allereerst werden de samenwerkingsverbanden onderscheiden op de manier zoals beschreven in paragraaf 4.4. Hieruit wordt duidelijk dat het vooral gaat om uitbestedingscontracten met een private of publieke partij. Tevens werd duidelijk dat alle samenwerkingsverbanden uit de rapporten een verbonden partij zijn. De meest voorkomende soort verbonden partij is een gemeenschappelijke regeling, zoals blijkt uit figuur 7. Van publiek-private samenwerkingen is relatief veel diversiteit in soorten die onderzocht worden, waarvan naamloze vennootschappen het meest zijn geëvalueerd door de rekenkamers. Uit figuur 8 wordt duidelijk dat het bij deze gemeenschappelijke regelingen vooral openbare lichamen betreft.



Figuur 8: Type gemeenschappelijke regeling

Vervolgens is aan de hand van het codeerschema onderzocht welke problemen de rekenkamers tegenkwamen in het onderzoeken van de verbonden partijen. Dit zijn zoals eerder vermeld problemen die de rekenkamer zelf kan tegenkomen in het doen van onderzoek naar samenwerkingsverbanden of problemen die andere actoren zoals de raad, het college en de samenwerkingspartner kunnen tegenkomen. De nummers corresponderen met de codes van de problemen uit het codeerschema (zie paragraaf 6.3).



Figuur 9: Frequentie problemen

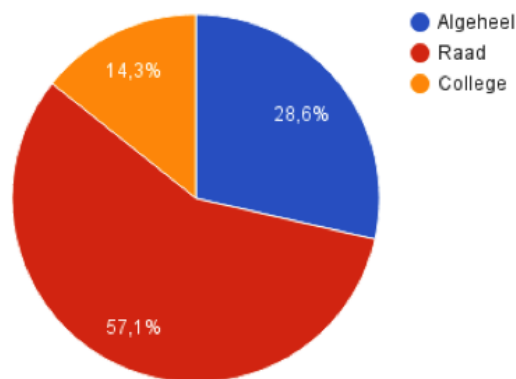
Opvallend is dat de rekenkamers maar in drie van de onderzochte samenwerkingsverbanden te maken hebben gehad met verschoven normenkaders. In slecht één geval zijn er problemen met toegang vanwege de bestuurlijke afstand geconstateerd. Een voorbeeld waarbij een rekenkamer achter normverschuiving kwam, is in een onderzoek van de rekenkamer Overbetuwe. De gemeenteraden van de deelnemende gemeenschappelijke regeling hadden in rapportages een regeling wilden treffen voor de GR. In de evaluatie bleek dat die regeling nooit in de praktijk was gebracht. Toen de rekenkamer de betrokken raadsleden hiernaar vroeg, bleek geen van allen bekend te zijn met redenen waarom de regeling niet was gerealiseerd (Rekenkamer Overbetuwe, 2015, p. 40).

Het probleem rondom de toegang tot informatie betrof een onderzoek naar een gezamenlijke milieudienst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. In die regeling was de gewoonte dat de deelnemende gemeenteraden hun zienswijze mochten indienen. De rekenkamer had echter geen toegang tot documenten om te kunnen controleren of dit in de praktijk ook gebeurde (Rekenkamer Krimpen aan de IJssel, 2015, p. 23). Dit is opmerkelijk, aangezien er online wel degelijk documenten te vinden zijn die laten zien dat die mogelijkheid er is (DMCR.nl, 2014). Een van deze documenten stelt echter dat een aantal

van de deelnemende raden hier geen gebruik van maakt (ibid.). Het is daarom belangrijk te vermelden dat toegang tot informatie ook te maken kan hebben met de kwaliteit van de rekenkamer. Desalniettemin bevestigt de analyse dat het sommige rekenkamers het zelf mogelijk kunnen maken of toegang tot informatie te krijgen. De rekenkamer van Delft vermeldt bijvoorbeeld dat ze zeer dankbaar is voor de openheid van de verbonden partijen voor hun onderzoek (Rekenkamer Delft, 2013, p. 4).

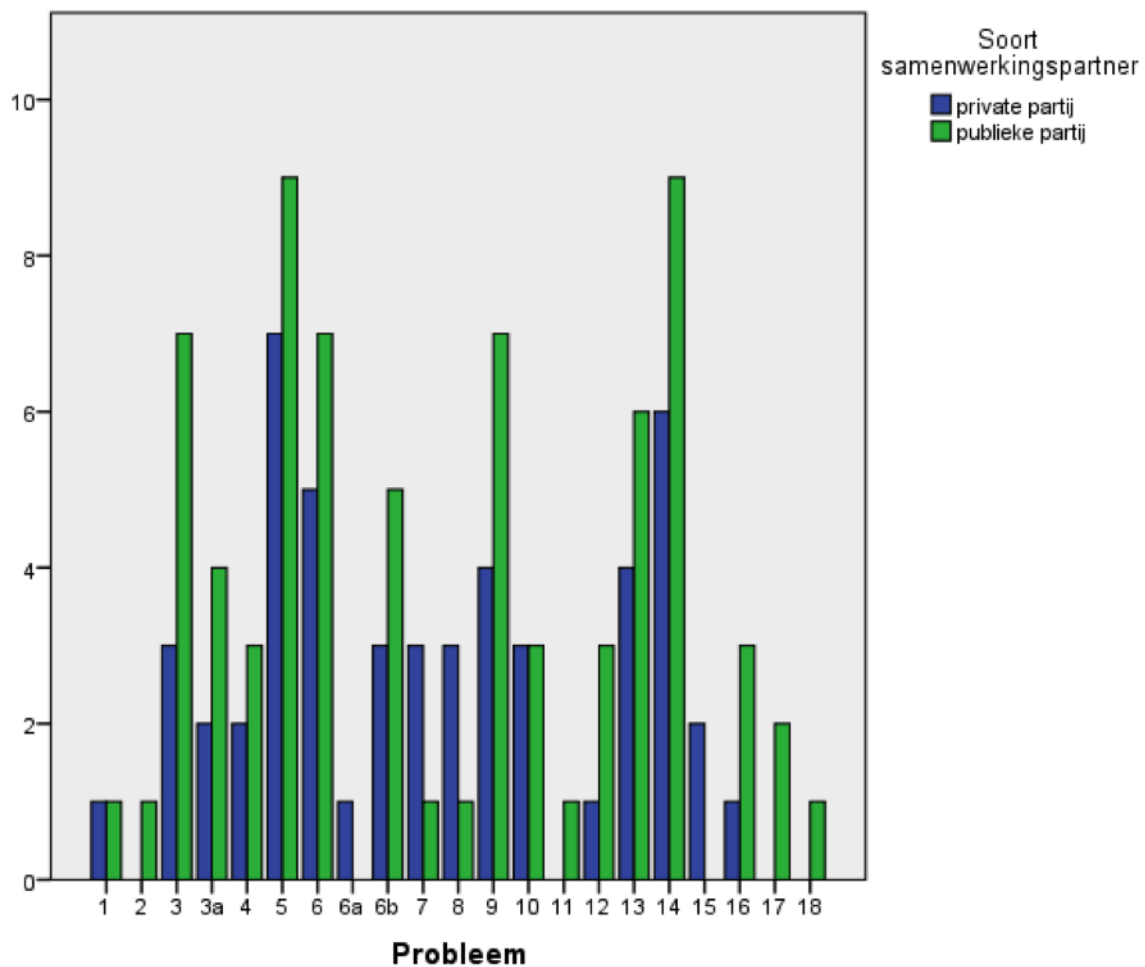
Deze analyse lijkt aan te tonen dat de rekenkamers zelf weinig problemen tegengekomen bij het onderzoeken van samenwerkingsverbanden. Daarentegen signaleren de rekenkamers diverse problemen bij het college en de raad in samenwerkingsverbanden. Zoals het staafdiagram laat zien, zijn de problemen die het meest voorkomen: (risico tot) rolvermenging; de gemeente die weinig tot geen inzicht heeft in de effectiviteit en efficiëntie van het samenwerkingsverband; moeite met sturing; en problemen rondom de informatievoorziening.

Het risico tot rolvermenging wordt vaak in combinatie genoemd met het ontbreken van duidelijke kaders voor de rolverdeling, of het niet of onjuist inrichten van de governance (Rekenkamer Delft, 2013, p. 8; Rekenkamer Veldhoven, 2014, p. 20; Rekenkamer Breda, 2015, p. 5-6). De problemen rondom de informatievoorziening, zowel vanuit het college als de samenwerkingspartner, worden vaak samen genoemd met het ontbreken van inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het samenwerkingsverband. Zo kan er te weinig of juist te veel informatie zijn, of de informatie is niet duidelijk genoeg om de effectiviteit en efficiëntie inzichtelijk te maken (Rekenkamer Delft, 2013, p. 17; Rekenkamer Veenendaal, 2014, p. 41; Rekenkamer Breda, 2015, p. 5-6).



Figuur 10: Problemen sturing

In de rekenkamerrapporten werden ook vaak problemen met sturing beschreven. Dit werd zowel geconstateerd bij de raad of het college, of bij beide. In totaal kwamen veertien gevallen voor waarbij er moeite geconstateerd was met de sturing van het samenwerkingsverband. In meer dan de helft van de gevallen was het de raad die moeite met de sturing had. In de onderzoeken wordt vooral genoemd dat dit komt door de ontstane afstand, of doordat de raad niet genoeg informatie krijgt of doordat de raad niet genoeg zicht heeft op de mogelijke sturingsinstrumenten (Rekenkamer Eindhoven, 2014, p. 6; Rekenkamer Breda, 2015, p.4).

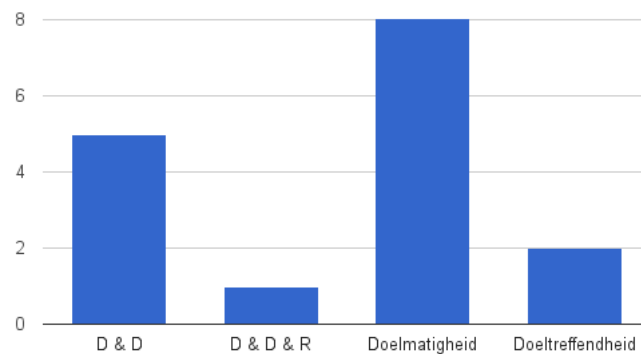


Figuur 11: Frequentie problemen per samenwerkingspartner

Iets meer dan de helft van rapporten onderzocht een publiekrechtelijk samenwerkingsverband. De overige onderzochte samenwerkingsverbanden waren privaatrechtelijk (zie figuur 6 & 7). Zoals uit figuur 11 blijkt, is er nauwelijks een verschil in het aantal problemen dat voorkomt bij de verschillende samenwerkingspartners. Hoewel op basis van de theorie te verwachten is dat er wellicht meer problemen rondom gemeenschappelijke regelingen zouden zijn dan bij private samenwerkingen (zie paragraaf 4.4), laat statistisch onderzoek zien dat dit in deze analyse niet het geval is. (Sig. 0,649).

In het soort problemen dat in de rapporten geconstateerd werd, zit wel verschil tussen samenwerkingen met een publieke en een private samenwerkingspartner. Hoewel in acht genomen moet worden dat er meer publieke samenwerkingen zijn onderzocht dan private, lijken er toch verschillen te zijn. Zo komen problemen met sturing door het college alleen voor bij private samenwerkingen en komen problemen met de doorlooptijd, toegang en opdrachtgeverschap alleen voor bij de publieke samenwerkingen. Verder komen de problemen met kaderstelling, rolvermenging, informatievoorziening en inzicht in de effectiviteit en efficiëntie vaker voor bij publieke samenwerkingen. Een mogelijke verklaring is dat bij een gemeenschappelijke regeling vrijwel altijd sprake is van een compromis tussen meer publiekrechtelijke partijen. Bij samenwerking met een private partij gaat het daarentegen

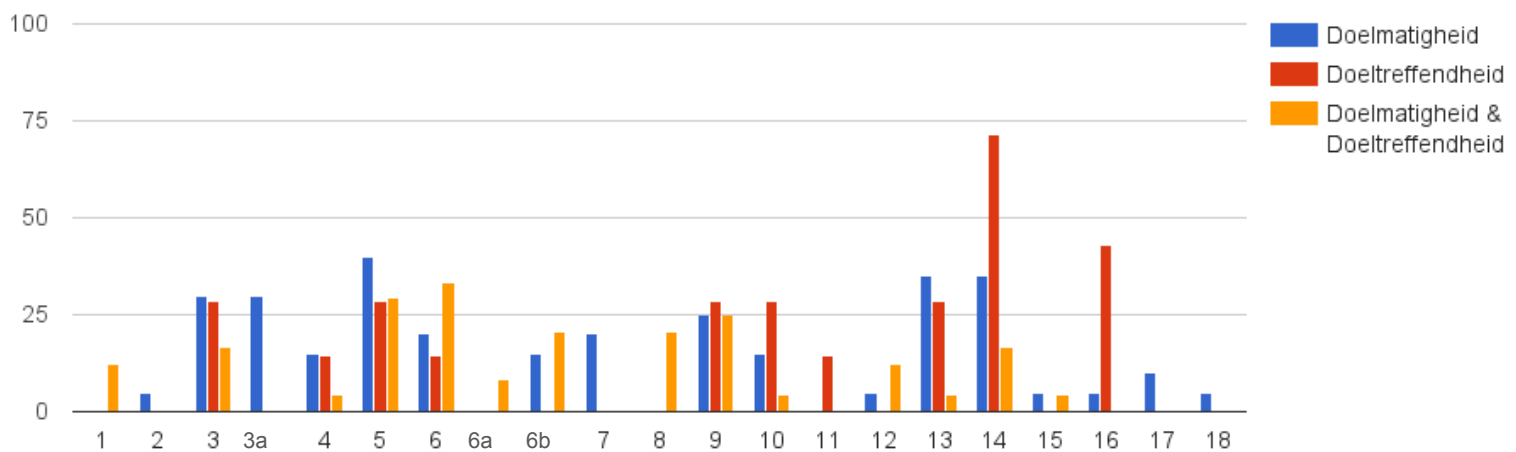
meestal om een contract met één partij die meer ondergeschikt is aan de gemeente (zie paragraaf 4.4). In de volgende paragraaf zal onderzocht worden of deze verschillen significant zijn.



Figuur 12: Onderzoekstypen

Van de zeventien geanalyseerde rekenkamerrapporten zijn er twee die op doeltreffendheid toetsen, vijf die op doelmatigheid en doeltreffendheid toetsen, en negen die op doelmatigheid toetsen. Er is maar een onderzoek dat zowel te doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid toetst. Uit het theoretisch kader bleek al dat onderzoek naar rechtmatigheid in de praktijk weinig voorkomt bij gemeentelijke rekenkamers.

Uit figuur 13 wordt duidelijk welke problemen voorkomen bij de verschillende onderzoekstypen. Doordat rechtmatigheid maar één keer is getoetst, is het voor de duidelijkheid uit deze diagram weggelaten. Hoewel de aantallen zijn te klein zijn om de significantie te berekenen, kunnen er voorlopige uitspraken gedaan worden. Zo komen problemen met sturing, passieve raad en onduidelijke kaders vaker voor in een doelmatigheidsonderzoek. Uit de analyse blijkt ook dat doelmatigheidsonderzoek meer problemen blootlegt over het proces in het samenwerkingsverband. Bij doeltreffendheidsonderzoek is het opvallend dat het probleem 'geen inzicht in de effectiviteit en efficiëntie' vaak blootlegt. Dat is opvallend omdat doeltreffendheidsonderzoek voornamelijk de effectiviteit meet, en meestal een doelmatigheidsonderzoek nodig is om ook inzicht te krijgen in de efficiëntie. Een combinatie van doelmatigheid en doeltreffendheid lijkt daarmee zinvol in het evalueren van samenwerkingsverbanden. Tevens zijn beide zinvol in het blootleggen van problemen met sturing.



Figuur 13: Percentage voorkomen van problemen per onderzoekstype

Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat de keuze voor een onderzoekstype niet altijd vrij is. Het hangt bijvoorbeeld af van de kaders die gesteld zijn. Hoewel uitspraken hierover moeilijk zijn omdat het om een relatief klein aantal rapporten gaat, laat de analyse bijvoorbeeld zien dat onderzoeken naar doelmatigheid vooral op de procedurele kaders toetst.

Doeltreffendheidsonderzoek heeft ook vaak inhoudelijke en financiële kaders toetsten door middel van het normenkader. De rapporten die onderzoek doen naar zowel doelmatigheid en doeltreffendheid laten alle typen kaders meewegen in de normenkaders.

Significante verbanden en trends

De resultaten schetsen een beeld van de problemen die kunnen spelen in samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf zal verder ingegaan worden op de verbanden tussen de verschillende problemen of in combinatie met het type samenwerkingspartner. Om uitspraken te kunnen doen over significantie van verbanden moet de *'expected count'* minimaal vier zijn. Dat wil zeggen, elke mogelijkheid in de kruistabel komt vier keer voor. Dit is vanwege de het relatief kleine aantal onderzochte samenwerkingsverbanden niet altijd mogelijk.

Wanneer dat niet mogelijk is, is het wel mogelijk trends te signaleren. Toekomstig onderzoek van meer rekenkamerrapporten zal nodig zijn om dit te kunnen bevestigen (zie aanbevelingen, paragraaf 8.3).

Een opvallend probleem dat voorkwam in de rapporten is 'de gemeente heeft geen inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het samenwerkingsverband'. Daarbij is het opmerkelijk dat dit meer lijkt voor te komen bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden dan bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Door middel van een kruistabel wordt duidelijk hoogstwaarschijnlijk geen toeval is (Sig. > 0,05 is significant: Sig. 0,072). Hoewel de relatie net niet helemaal significant is, is de kans groot dat dit bij een groter aantal rapporten wel significant is. Dat wil zeggen dat wanneer de gemeente samenwerkt met een publiekrechtelijke samenwerkingspartner de kans groter is dat de gemeente geen of weinig inzicht heeft in de effectiviteit en efficiëntie van het samenwerkingsverband dan bij een privaatrechtelijke samenwerking.

		Nee	Ja	Total
Soort samenwerkingspartner	private partij	15	6	21
	publieke partij	19	9	28
Total		34	15	49

Tabel 4: Kruistabel probleem 14

(Risico tot) rolvermenging is ook een probleem waarvan de documentanalyse aantoont dat het vaak voorkomt. Uit statistisch onderzoek blijkt er een (sterk) significant verband met het soort samenwerkingspartner te zijn (Sig. 0,008). Dit betekent dat de kans dat er (risico tot) rolvermenging plaatsvindt groter is bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden dan bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

		Nee	Ja	Total
Soort samenwerkingspartner	private partij	14	7	21
	publieke partij	19	9	28
Total		33	16	49

Tabel 5: Kruistabel probleem 5

Het laatste significante verband dat aangetoond kan worden is tussen ‘problemen met sturing, zowel door raad, college of algeheel’ en het type samenwerkingspartner (Sig. 0,009). Wanneer de gemeente samenwerkt met een publiekrechtelijke partner is de kans groter dat er problemen met sturing ontstaan dan wanneer er met een privaatrechtelijke partner wordt samengewerkt.

		Nee	Ja	Total
Soort samenwerkingspartner	private partij	16	5	21
	publieke partij	21	7	28
Total		37	12	49

Tabel 6: Kruistabel probleem 6

(Risico tot) rolvermenging (probleem 5) komt in de rekenkameronderzoeken vaak samen voor met ‘onduidelijke kaders’ en ‘ontbrekende nota verbonden partijen’ (probleem 3 en 3a). De aantallen zijn echter te klein om een correlatie te kunnen bevestigen. Een andere mogelijke trend is te zien bij het probleem rondom de informatievoorziening. In de rapporten waarin problemen rondom de informatievoorziening tussen college en raad werden gesignaleerd kwamen vaak ook andere problemen van de raad voor. Voorbeelden waarin problemen met de informatievoorziening voorkwamen (dertien keer) werd ook gesignaleerd:

- Een passieve raad (vier keer);
- Problemen met sturing door de raad (twee keer);
- Onduidelijke kaderstelling en ontbrekende nota ‘verbonden partijen’ (samen vijf keer).

Ook deze aantallen zijn te klein om van een significant verband te kunnen spreken, maar zouden wel op een trend kunnen duiden. Bij het probleem ‘onduidelijke kaders’ (twaalf keer) lijkt dit in de helft van de gevallen veroorzaakt door een ontbrekende nota ‘verbonden partijen’ (zes keer).

Voordelen van samenwerking

Hoewel er relatief veel problemen lijken te spelen rondom samenwerkingsverbanden, worden ook voordelen genoemd. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat naast de problemen, de samenwerkingsverbanden zeker in vrijwel elk geval voordelen met zich meebrengen, zoals blijkt uit de geselecteerde rekenkameronderzoeken. Zo stellen ambtenaren in Heemstede dat door het werken met verbonden partijen het lokale ambitieniveau vergroot wordt, efficiënter gewerkt wordt en er organisatorische voordelen worden behaald, zoals de verbetering van de professionaliteit en continuïteit (Rekenkamer Heemstede, 2015). Een ander voorbeeld: uit het rekenkameronderzoek van Veenendaal blijkt dat samenwerken leidt tot schaalvoordelen.

Dit komt doordat Veenendaal bij deze gemeentelijke regeling gebruik kan maken van de economie, werkgelegenheid, ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit van de andere gemeenten (Rekenkamer Veenendaal, 2014, p. 30). Daarnaast leidt samenwerking tot efficiëntere uitvoering (ibid. p. 26). Wanneer de rapporten de voordelen (nog) niet kunnen bewijzen, valt het op dat deze voordelen wel als te behalen norm worden beschreven (rekenkamer Veldhoven, 2014; Den Haag; 2016; Tytsjerksteradiel, 2013). Tevens zijn er een aantal samenwerkingsverbanden geanalyseerd waarbij geen enkel probleem van de codeerlijst is aangetroffen.

CMO-analyse

Door middel van deze analyse met de CMO-methode kunnen voorlopige uitspraken worden gedaan over de vraag onder welke omstandigheden de rekenkamer het meest succesvol onderzoek kan doen naar samenwerkingsverbanden. Enerzijds blijkt uit de analyse dat rekenkamers in de praktijk weinig problemen tegenkomen in een NPG context. Dat is anders dan verwacht werd vanuit de theorie. Anderzijds lijken het onderzoekstype en het type samenwerkingspartner beïnvloedende omstandigheden. De analyse lijkt een trend te signaleren waarbij rekenkamers meer problemen ontdekken wanneer zij onderzoek doen naar publiekrechtelijke samenwerkingen.

Wat betreft het type onderzoek blijkt uit de analyse dat met een doelmatigheidsonderzoek de meeste problemen kunnen worden blootgelegd. Deze problemen zijn vooral procesmatig van aard, waardoor het de gemeente in staat stelt inzicht te krijgen in de efficiëntie van samenwerkingsverbanden. Echter blijkt dat de gemeente zowel weinig inzicht in de efficiëntie als in de effectiviteit heeft. Daarom lijkt een combinatie van doelmatigheid en doeltreffendheidsonderzoek het meest succesvol voor rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden in een NPG context.

7.2 Casus: De effecten van New Public Governance op de gemeentelijke rekenkamer Eindhoven

De gemeentelijke rekenkamer Eindhoven

In Eindhoven is sinds 2003 een rekenkamer actief (Verordening rekenkamercommissie, 2011). Hierbij is gekozen voor een rekenkamerfunctie in de vorm van een rekenkamercommissie. Dit houdt in dat naast externe leden ook raadsleden zitting nemen in de commissie. In de rekenkamercommissie zitten vier raadsleden waarbij de voorkeur uitgaat naar twee raadsleden van coalitiepartijen en twee raadsleden van oppositiepartijen. Ook in Eindhoven bepaalt de rekenkamer zelf waar onderzoek naar wordt verricht (ibid.).

In Eindhoven verloopt het onderzoeksproces als volgt. Op basis van criteria als gemeentebrede relevantie en (financieel) belang, verbeteringspotentieel, complexiteit, interesse en draagvlak start de rekenkamercommissie met de nadere oriëntatie op het onderwerp. Als

de rekenkamer kiest voor een bepaald onderwerp wordt de onderzoeksopdracht geformuleerd met nadere afbakening. De betreffende stakeholders (in- en extern) worden geïnformeerd over het onderzoek. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de betrokken ambtenaren en wethouder. Omdat de onderzoekscapaciteit van de rekenkamercommissie zelf beperkt is, wordt een acquisitieverzoek aan externe onderzoekspartijen verzonden. Na selectie door de rekenkamer wordt vervolgens de opdracht toegewezen aan een extern onderzoeksbureau.

De rekenkamer hanteert verschillende vormen van dataverzameling, waarbij mogelijk sessies met de betrokken partijen, belanghebbenden georganiseerd worden. Dit om onder andere draagvlak te creëren en dialoog tussen partijen te bevorderen. In de eindfase van het onderzoek zijn hoor- en wederhoor gescheiden, onder andere om de doorlooptijd te verkorten. Een concept met bevindingen, zonder conclusies en aanbevelingen, wordt naar het ambtelijk apparaat gestuurd die dit controleert op feitelijke onjuistheden. De ambtelijke reacties worden beoordeeld door de commissie en waar relevant verwerkt in de rapportage. Vervolgens formuleert de rekenkamercommissie de conclusies en aanbevelingen, wordt een conceptraadsvoorstel geformuleerd op basis van de bevindingen en wordt het onderzoek aangeboden en gepresenteerd aan de Gemeenteraad van Eindhoven. De reactie van het College van B en W van Eindhoven volgt voor de agendering van de inhoudelijke bespreking van het rekenkamerrapport.

Als de Raad het raadsvoorstel aanneemt (wat meestal het geval is), is het een raadsbesluit en krijgt het College van B en W en de ambtelijke organisatie de opdracht het besluit uit te voeren. In Eindhoven is afgesproken dat de Raad in de planning- en controlcyclus geïnformeerd wordt over de implementatie van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek. De rekenkamercommissie volgt de voortgang van de implementatie en vervult zo de ‘waakhond’-functie.

Rekenkamercommissie Eindhoven en onderzoek naar samenwerkingsverbanden

Uit deze scriptie is gebleken dat NPG vooral betekent dat gemeenten meer gaan samenwerken, vooral door middel van verbonden partijen. Uit de documentanalyse komt naar voren dat het toenemende samenwerken niet per se problemen hoeft op te leveren voor de rekenkamer zelf, maar des te meer voor bijvoorbeeld de gemeenteraad. Waar de documentanalyse een algemeen beeld schetst, zal deze paragraaf een meer specifieke illustratie geven van de gevolgen van NPG voor beleidsevaluaties van samenwerkingsverbanden. Daarom worden in deze paragraaf samenwerkingsverbanden besproken waar de gemeente Eindhoven aan deelneemt en die door de commissie zijn onderzocht.

In Eindhoven wordt de invloed van NPG bijvoorbeeld duidelijk doordat de gemeente zichzelf als ambitie stelt om in co-creatie maatschappelijke doelen te realiseren (Rekenkamer Eindhoven, 2014, p. 4). Voorbeelden van beleid dat geïnspireerd is door NPG zijn de unanieme aanname van het ‘G1000’-burgerinitiatief door de gemeenteraad (eindhoven.notudoc.nl, 2016), de invoering van het ‘right to challenge’ in de Wet maatschappelijke

ondersteuning (Eindhoven.nl, 2016) en het programma Maak 't Mee (ibid.). In de voorbeelden is de doelstelling om burgers meer te laten participeren. De gemeente zet hierbij meer in op stimuleren en faciliteren (Eindhoven.nl, 2016). De gemeente werkt inmiddels samen door middel van verbonden partijen en andere vormen van samenwerkingsverbanden en benoemt haar verbonden partijen als een kracht (Rekenkamercommissie Eindhoven, 2014, p. 22). De rekenkamercommissie van Eindhoven heeft in 2014 onderzoek gedaan naar drie verbonden partijen, te weten Eindhoven Airport, Ergon en Capital D. Er zal eerst kort ingegaan worden op de kenmerken van de samenwerkingsverbanden, waarna verder zal worden ingegaan op de bevindingen van de rekenkamercommissie en welke problemen zich daarbij hebben voorgedaan.

Eindhoven Airport is een verbonden partij in de vorm van een Naamloze Vennootschap. Het aandelenkapitaal van de NV ligt in handen van de gemeente Eindhoven (24,5%), de provincie Brabant (24,5%) en Schiphol Group (51%). De wethouder van Financiën vertegenwoordigt Eindhoven op de jaarlijkse Algemene vergadering van Aandeelhouders. De directie van Eindhoven Airport informeert de aandeelhouders per kwartaal over de ontwikkelingen die spelen rondom actuele thema's. Het Aldersadvies 2010 geldt als het belangrijkste inhoudelijke kader voor Eindhoven Airport. Dit is afkomstig van het Alderstafel Eindhoven, een stakeholdersoverleg met verschillende partners, waarbij Eindhoven gerepresenteerd wordt door de wethouder Mobiliteit.

Capital D is een coöperatie waarbij verschillende partners samenwerken rondom design en technologie. De coöperatie wordt beschreven als een conjunctie van een vereniging en een kapitaalvennootschap. De coöperatie beschikt over een eenhoofdige directie voor het dagelijks bestuur en een Algemene Leden Vergadering (ALV) van 26 leden uit het bedrijfsleven, kennis- en opleidingsinstellingen, de overheid en studenten. Namens de gemeente Eindhoven heeft de gemeentesecretaris zitting in de ALV. De gemeente is niet betrokken in de raad van toezicht. Wat betreft financiën is de gemeente, naast entreegeld en contributie, verantwoordelijk voor verstrekking van separate (project)subsidies namens het College van B en W van Eindhoven. Capital D zat in een financieel moeilijke periode, waarbij de gemeente heeft ingegrepen. Daardoor heeft de coöperatie maandelijks contact met de gemeente over de financiële ontwikkelingen.

Ergon, ook wel Werkvoorziening Regio Eindhoven, is een gemeenschappelijke regeling (GRWRE) tussen de gemeente Eindhoven en vier regiogemeenten. Daarmee is Ergon een publieksrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen van openbare lichamen, oftewel een uitbestedingscontract onder de Wgr. De bestuursleden van Ergon leggen verantwoording af aan zowel het College van B en W van Eindhoven en de Gemeenteraad Eindhoven. Ergon kent een bestuursorgaan waarin voor Eindhoven de wethouder van Financiën deelneemt. Eindhoven draagt 75% van het risico van de GR, maar heeft geen alleen-zeggenschap of vetorecht. Jaarlijks stellen de deelnemende partijen een inhoudelijke en financiële taakstelling op, waarna prestatieafspraken gemaakt worden en worden opgenomen in een jaarplan. Ergon

rapporteert elk kwartaal over de ontwikkelingen hierin. Ten slotte is de gemeente ook eigenaar en verhuurder van het vastgoed waarvan Ergon gebruikmaakt.

In 2014 werden deze drie verbonden partijen onderzocht in een rekenkameronderzoek. Dit onderzoek signaleerd verschillende problemen en formuleert verbeterpunten. Een van die verbeterpunten die voor alle drie de verbanden geldt, is dat de P&C-cyclus van de verbonden partijen zowel inhoudelijk als procesmatig beter laten aansluiten op de cyclus van de gemeente (ibid., p. 24). Een ander punt dat aangegeven werd, is beter contact met toezichthouders en commissarissen van de verbonden partijen (ibid., p. 27). Daarnaast kan de governance beter worden vormgegeven; meer volgens de nota die voor samenwerkingsverbanden is opgesteld (ibid., p. 5). Verder werd opgemerkt dat de eigenaarsrol nog relatief robuust is, er niet altijd periodieke evaluaties zijn en dat de prestatieafspraken die gemaakt worden van wisselende kwaliteit zijn (ibid.). Wat betreft de Raad wordt aangegeven dat de input van de raad vooral indicent-gedreven is (zie paragraaf 4.5), en er weinig gebruik wordt gemaakt van sturingsinstrumenten aan de voorkant (ibid. p.5). Daarbij is de raad weinig betrokken bij de inrichting van de verbonden partijen. De raad zelf geeft aan actiever en eerder geïnformeerd te willen worden. Uit het rekenkameronderzoek blijkt echter dat dit al conform de wet- en regelgeving gebeurt (ibid., p. 25). In het toetsen van de doeltreffendheid stelt de commissie dat doelstellingen vaak niet duidelijk en/of niet SMART geformuleerd waren en doordat de maatschappelijke doelen niet eenduidig te meten waren (ibid. P. 7). De Eindhovense raad staat dan ook op afstand, en lijkt gemeenschappelijke regelingen mer aandacht te schenken dan andere soorten samenwerkingsverbanden (ibid., p. 29).

Bij Eindhoven Airport komt de rekenkamercommissie vrijwel geen problemen tegen: er zijn duidelijke doelstellingen en prestatieafspraken, de rollen zijn duidelijk verdeeld door de wethouder en de raad stelt geregeld vragen naar zaken rondom de NV (ibid.). Opvallend is bijvoorbeeld dat er ondanks de rol van de wethouder geen rolvermenging wordt gesignaleerd door de commissie. Ook bij Ergon kon de Rekenkamer weinig problemen zien. De deelnemers blijken tevreden, doelstellingen helder en de raad voldoende geïnformeerd. Bij Capital D trof de Rekenkamer een aantal problemen aan. Zo heeft de raad een passieve rol met betrekking tot Capital D gespeeld, waren de doelstellingen niet altijd duidelijk voor de deelnemers en was er weinig aandacht voor de governance. Ten slotte had de gemeente er moeite mee de meerwaarde van de projectsubsidies in te zien (ibid., p. 23).

Hoewel de rekenkamercommissie een aantal problemen signaleert, lijkt de organisatie van samenwerkingsverbanden goed geregeld in Eindhoven. Deze casus illustreert dat rekenkamers in staat zijn om verschillende soorten samenwerkingsverbanden probleemloos te onderzoeken. Tevens blijkt uit de casus dat rekenkameronderzoek in een NPG context relevant kan zijn, en de gemeente van inzicht kan voorzien. Hiermee kan de gemeente toekomstige samenwerkingsverbanden verbeteren. Zo neemt het college naar aanleiding van dit rapport veel van de aanbevelingen die de rekenkamercommissie doet over, bijvoorbeeld omtrent de informatievoorziening (Gemeente Eindhoven, z.j.).

7.3 Conclusies van de analyse

Dit hoofdstuk is gestart met een analyse van verschillende rekenkamerrapporten naar samenwerkingsverbanden. Uit de analyse blijkt dat de rekenkamers ondanks juridische beperkingen vaak probleemloos onderzoek kunnen doen naar verschillende samenwerkingsverbanden. Hoewel de rekenkamer zelf in de praktijk weinig problemen tegenkomt, blijken de gemeenten relatief veel problemen te hebben bij het werken met verbonden partijen. De problemen die de verschillende rapporten het vaakst signaleerden zijn (risico tot) rolvermenging, weinig of geen inzicht in de effectiviteit en/of efficiëntie van het samenwerkingsverband, moeite met sturing en problemen rondom de informatievoorziening. Hoewel het merendeel van de data uit de analyse te klein is om significantie te kunnen bewijzen, lijken de problemen vaker voor te komen bij publiekrechtelijke samenwerkingen. Verder lijkt het voor de gemeente zinvoller om door de rekenkamer doelmatigheidsonderzoek uit te laten voeren, omdat hiermee de meeste problemen inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

De rekenkamercommissie in Eindhoven is als casus geanalyseerd. Uit onderzoek van de rekenkamercommissie uit Eindhoven blijkt bij de die bestudeerde verbonden partijen eenzelfde beeld te ontstaan als in de analyse. Problemen die in Eindhoven vooral blijken te spelen zijn vergelijkbare problemen als in de analyse: problemen met de informatievoorziening, een passieve raad en onduidelijke kaders en doelen.

Conclusies en aanbevelingen

Het doel van deze scriptie is inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de lokale overheidssturing NPG voor de gemeentelijke rekenkamer. In deze scriptie is daarom onderzocht welke invloed NPG heeft op de werkwijze van de gemeentelijke rekenkamer. Dit afsluitende hoofdstuk geeft de conclusies weer en doet aanbevelingen. Allereerst zullen de deelvragen beantwoord worden, waarna ook de hoofdvraag beantwoord kan worden (paragraaf 8.1). Vervolgens zullen in paragraaf 8.2 deze resultaten verder besproken worden in de discussie. Naar aanleiding van de conclusies zullen in paragraaf 8.3 aanbevelingen gedaan worden.

8.1 Beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag

1. Wat zijn de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer?

De gemeentelijke rekenkamer is een instrument waarover de gemeenteraad beschikt sinds de Wet dualisering gemeentebestuur en is ingesteld om de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad te ondersteunen. Dit doet de gemeentelijke rekenkamer door het uitvoeren van beleidsevaluaties. De rekenkamer onderzoekt het beleid aan de hand van drie pijlers: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Per pijler zijn er bijpassende methodes om de evaluatie uit te voeren, namelijk productevaluatie, procesevaluatie en planevaluatie. Doordat de gemeenteraad ook beschikt over een accountant die de financiële rechtmatigheid onderzoekt, richt de gemeentelijke rekenkamer zich in de praktijk vooral op het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Om dit te kunnen onderzoeken heeft de gemeentelijke rekenkamer bevoegdheden om alle documenten van de gemeente in te zien. De gemeentelijke rekenkamer kan tevens inzicht verkrijgen in onder andere gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen in de periode waarin de gemeente hierin deelgenomen heeft en ten minste vijftig procent van de aandelen bezit.

2. Wat is New Public Governance?

NPG is een relatief nieuw paradigma binnen de bestuurskunde en onderscheidt zich van andere paradigma's (PA en NPM) doordat het de overheid niet beschouwt als hoogste actor in een hiërarchische omgeving. NPG gaat er namelijk van uit dat de overheid een van de vele krachten is in de maatschappij, waaronder markt, organisaties en burgers. Tussen al deze actoren is er sprake van horizontale verhoudingen en spreekt men van een netwerk. De doelen van beleid zijn soms anders dan binnen eerdere paradigma's. NPG legt de nadruk namelijk op maatschappelijke doelen, zoals participatie, zelfredzaamheid en wederzijds voordeel uit samenwerking.

3. Wat zijn de gevolgen van New Public Governance voor de werkwijze van het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad?

Doordat in het NPG paradigma de focus ligt op netwerken en horizontale verhoudingen wordt de gemeente beïnvloedt om meer te gaan samenwerken met andere actoren uit de maatschappij. Over het algemeen zijn er zes vormen van samenwerking te onderscheiden:

- Samenwerken met publiekrechtelijke partner door middel van Wgr;
- Samenwerken met privaatrechtelijke partner met een uitbestedingscontract;
- Samenwerken met een privaatrechtelijke partner met een samenwerkingsafpraak;
- Samenwerken met een privaatrechtelijke partner met een combinatie van een uitbestedingscontract en een netwerkconstructie;
- Samenwerken met burgers bij het ontwerpen en evalueren van beleid;
- Samenwerken met burgers bij de uitvoering van beleid.

Vaak vinden deze samenwerkingsverbanden plaats in de vorm van een verbonden partij. Dat is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie of gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft (BBV, 2014, p. 4). Gevolg van het samenwerken is in eerste instantie dat het gemeentebestuur invloed moet delen met de samenwerkingspartner en hierbij controle (gedeeltelijk) uit handen moet geven. Enerzijds kan dit voordelen brengen. Zo kan de gemeente gebruik maken van kennis, vaardigheden en expertise van de partner en kan de samenwerking tot synergie leiden. Anderzijds kan het ook problemen opleveren. Zo is het voor het college lastig een balans te vinden tussen loslaten enerzijds en reguleren anderzijds. Ook moet het college ervoor zorgen dat de rollen opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder goed worden uitgevoerd.

Voor de gemeenteraad is het gevolg dat zij meer op afstand kan komen te staan. Doordat het college samenwerkt en meer loslaat, wordt de controlerende rol moeilijker uit te voeren. Ook moet de raad erop letten dat de gestelde kaders duidelijk zijn, maar ook ruimte voor de samenwerking bieden.

4. Welke problemen ontstaan er bij het uitvoeren van beleidsevaluaties in de context van New Public Governance?

Vanuit de theorie beredeneerd kunnen er verschillende problemen ontstaan wanneer de gemeentelijke rekenkamer onderzoek doet naar samenwerkingsverbanden. Zo hebben rekenkamers niet altijd bevoegdheid om toegang te krijgen tot informatie bij samenwerkingsverbanden en verbonden partijen. De kans is niet gering dat bij het aangaan van samenwerkingsverbanden de normenkaders verschuiven, waardoor rekenkamers moeite kunnen krijgen met het achterhalen van de geldende normen voor de beoordeling. In de analyse van de rekenkamerrapporten blijkt dat rekenkamers in de praktijk weinig van deze problemen tegen te komen. Wel signaleren rekenkamers relatief veel problemen aan de kant van de gemeente tegen. Deze problemen kunnen indirect voor moeilijkheden voor de

rekenkamer zorgen, maar uit de geanalyseerde onderzoeken blijkt dat niet het geval.

Daarmee kan deelvraag 4 beantwoord worden met enerzijds: vanuit de theorie kunnen er problemen beredeneerd worden die in een NPG context ontstaan voor de rekenkamer, zoals toegang vanwege bestuurlijke afstand en beperkte bevoegdheden, een verschuivend normenkader en onduidelijke kader- en doelstelling door de raad. Anderzijds blijkt uit de analyse van de rekenkamerrapporten blijkt de NPG context in de praktijk niet tot problemen te leiden. Het is dan ook goed mogelijk dat de in dit onderzoek betrokken rekenkamers in staat zijn geweest regelingen te treffen om toch tot de juiste informatie te kunnen komen, en manieren te hebben gevonden om met eventuele andere problemen om te gaan.

5. Welk type onderzoek kan een gemeentelijke rekenkamer doen naar een samenwerkingsverband in de context van New Public Governance?

De geanalyseerde rekenkameronderzoeken bestaan voor de helft (48%) uit onderzoek naar zowel doelmatigheid en doeltreffendheid, 38% uit doelmatigheidsonderzoek en de rest uit doeltreffendheidsonderzoek. Veel van de procesmatige problemen die voorkwamen in de analyse, werden ontdekt middels een doelmatigheidsonderzoek of een combinatie van doelmatigheid en doeltreffendheidsonderzoek. Voor de gemeente zou het daarmee een voordeel kunnen zijn om doelmatigheid te meten in rekenkameronderzoek. Procesmatige problemen zeggen namelijk veel over de gang van zaken over de gemeente en een doelmatigheidsonderzoek kan daarmee lessen meegeven voor de toekomst. Doordat tevens bleek dat gemeenten weinig inzicht hebben in de effectiviteit en efficiëntie van samenwerkingsverbanden lijkt een combinatie van doelmatigheid en doeltreffendheid de beste optie.

Een eventueel nadeel aan doelmatigheidsonderzoek zou echter kunnen zijn dat de rekenkamer daarvoor tot meer informatie moet kunnen beschikken. De keer dat een rekenkamer problemen ondervond met de toegang tot informatie, was dan ook in een doelmatigheidsonderzoek. Ook is het belangrijk te vermelden dat doelmatigheidsonderzoek, ondanks de voordelen voor de gemeente, niet altijd mogelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de gemeente alleen effectkaders heeft opgesteld. In dat geval is alleen een doeltreffendheidsonderzoek mogelijk.

Het valt op dat rechtmatigheid maar in een rekenkamerrapport is onderzocht. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn geweest bij een van de dertien gevallen waarbij er problemen waren met de informatievoorziening of bij verschuiving van het normenkader. De rekenkamers hebben dan de mogelijkheid om te onderzoeken of die verschuivingen rechtmatig waren, of dat het college zich wel of niet aan de informatieplicht heeft gehouden.

Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van deze scriptie is: *“Leidt New Public Governance tot veranderingen in de werkwijze van de gemeentelijke rekenkamer?”*. Voor gemeenten is het belangrijkste gevolg van

het NPG paradigma dat er meer wordt samengewerkt met andere actoren uit de maatschappij. De nadruk van beleid igt meer op het behalen van wederzijds voordeel en de maatschappelijke effecten. De literatuur beschrijft dat samenwerken tot veel voordelen kan leiden: grotere democratische legitimiteit, kennis en vaardigheden van andere actoren benutten en het bereiken van synergie. De beperkingen die beschreven worden, zoals de raad op afstand, kunnen opgevangen worden door een andere mind-set en rolinvulling, wordt vanuit de literatuur beredeneerd. Desalniettemin blijkt uit de analyse van de rekenkamerrapporten dat de gemeenten toch nog problemen tegenkomen zoals een passieve raad, slechte informatievoorziening, moeite met sturing, weinig inzicht in de meerwaarde, effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking en (risico tot) rolvermenging.

De gemeentelijke rekenkamers blijken daarentegen juist weinig problemen tegen te komen in de uitvoering van beleidsevaluaties in een NPG context. Van de 51 onderzochte samenwerkingsverbanden zijn maar drie keer problemen geweest met verschoven normenkaders en slechts een keer met toegang tot informatie. Dit is een opvallende bevinding, omdat vanuit de theorie beredeneerd meer problemen waren geformuleerd. Enerzijds kan dit komen doordat deze problemen simpelweg in de praktijk niet bestaan. Anderzijds kan het zo zijn dat rekenkamers zelf maatregelen treffen om met de problemen om te gaan. Helaas gaan de rekenkameronderzoeken die zijn geanalyseerd daar weinig op in.

Dat de rekenkamers zelf weinig problemen tegenkomen en de gemeenteraad en college juist relatief veel, zegt iets over de relevantie van beleidsevaluaties door gemeentelijke rekenkamers. Juist in een NPG context lijken rekenkamers de gemeenteraad en het college van belangrijke inzichten te kunnen voorzien. Tevens bleek uit de analyse dat een van de grootste problemen was dat de gemeente weinig tot geen inzicht heeft in de effectiviteit en efficiëntie van het samenwerkingsverband. Juist gemeentelijke rekenkameronderzoek kan gemeenten van deze inzichten voorzien.

Verder blijkt uit de analyse dat, hoewel in doelmatigheidsonderzoek problemen met toegang kunnen spelen, doelmatigheidsonderzoek ook de meeste (procesmatige) problemen aan het licht brengt. Doelmatigheidsonderzoek kan daarmee inzicht verschaffen in de efficiëntie van een samenwerkingsverband. Doeltreffendheid kan daarentegen inzicht verschaffen in de effectiviteit. Een combinatie van doelmatigheid en doeltreffendheid lijkt daarmee een goede combinatie voor rekenkameronderzoek in een NPG context, gezien uit de analyse blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van samenwerkingsverbanden.

Daarmee is de hoofdvraag als volgt te beantwoorden: het NPG paradigma leidt tot meer samenwerken, en hoewel dat theoretisch gezien tot obstakels voor de rekenkamer kan leiden, zijn er in de praktijk manieren waarop de rekenkamer (vrijwel) probleemloos onderzoek kan doen naar samenwerkingsverbanden. Op een sterkere relevantie van onderzoek naar de doelmatigheid & doeltreffendheid, blijkt uit dit onderzoek dat NPG tot geen veranderingen in de werkwijze van de rekenkamer leidt.

8.2 Discussie

De conclusies zijn in de vorige paragraaf duidelijk geworden en de hoofdvraag is beantwoord. In deze paragraaf zullen deze bevindingen verder worden toegelicht. Verder zal ingegaan worden op de beperkingen maar ook sterke punten van deze scriptie.

De meest belangrijke bevinding van deze scriptie is dat de gemeentelijke rekenkamers in de praktijk weinig problemen tegenkomen wanneer de beleidsevaluaties uitvoeren in een NPG context. Dit is anders dan vanuit de theorie beredeneert verwacht kon worden. Een mogelijke verklaring is dat rekenkamers mogelijke juridische beperkingen toch vanwege hun netwerk en of reputatie toch in staat zijn de benodigde informatie op te vragen bij externe partijen. Dit bleek bijvoorbeeld ook uit een gesprek met de rekenkamercommissie Eindhoven. Hierin werd aangegeven dat ondanks theoretische beperkingen de commissie er vrijwel altijd in slaagde om zelf informatie op te vragen bij externe partijen. Bij de vraag of er problemen met toegang waren door de bestuurlijke afstand werd dan ook gereageerd dat dit vrijwel nooit voorkwam. Mogelijke verklaring voor de discrepantie tussen de theorie en de bevindingen zou dus kunnen zijn dat rekenkamers zelf manieren vinden om toch aan de benodigde informatie te kunnen komen. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen wat de exacte manieren zijn waarop gemeentelijke rekenkamers met die mogelijke obstakels om kunnen gaan.

Vanwege redenen zoals afbakening en mogelijkheden zijn er bepaalde keuzes gemaakt in het doen van het onderzoek en het schrijven van deze scriptie. Zo is in deze studie in het theoretisch kader de nadruk gelegd op samenwerken binnen de context van NPG. De invloed van het NPG paradigma leidt er namelijk toe dat gemeenten in grotere mate zullen gaan samenwerken met andere partijen uit de samenleving. Het samenwerken van gemeenten is een van de invloeden van NPG dat invloed heeft op de werkzaamheden en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamers. Echter, NPG heeft meerdere kenmerken. Voorbeelden hiervan zijn de veranderende doelstellingen van beleid, burgerparticipatie, de grotere rol van professionals en kennis van de uitvoeringspraktijk. Hoewel dit ook belangrijke thema's zijn, is hier minder de focus op gelegd vanwege de relevantie voor de gemeentelijke rekenkamers.

Een mogelijke beperking omtrent de methodologie is het feit dat de analyse van de rekenkamerrapporten is uitgevoerd door enkel één onderzoeker. Hoewel het gebruik van een codeerschema en het dubbel doornemen van de rapporten de validiteit hebben vergroot, kan het toch voorkomen dat de bevindingen beïnvloed kunnen zijn door de perceptie en interpretatie van de onderzoeker. Daarom is verder onderzoek naar de gevolgen van NPG op de werkwijze van de gemeentelijke rekenkamers aan te bevelen.

Desalniettemin heeft deze scriptie een bijdrage geleverd aan de (bestuurskundige) wetenschap omtrent NPG en de gemeentelijke rekenkamer. Hoewel vanwege het beperkt aantal geanalyseerde rekenkamerrapporten, bleven uitspraken vaak beperkt tot het signaleren van trends. Toch zijn deze trends waardevol omdat de richting kunnen geven aan vervolgonderzoek, maar ook aan de werkwijze van gemeentelijke rekenkamers. Daarnaast

laat deze scriptie de relevantie van de gemeentelijke rekenkamer in een NPG context zien, waarmee doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid verhoogd kan worden.

8.3 Aanbevelingen

Vanuit de conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan:

1. Hoewel verder onderzoek nodig is, lijkt het doen van doelmatigheidsonderzoek relevant in het evalueren van samenwerkingsverbanden. De analyse wijst namelijk uit dat doelmatigheidsonderzoek veel procesmatige problemen aan het licht brengt waar de gemeenteraad en het college veel van kunnen leren voor de toekomst.
2. Rekenkamers dienen bij de oprichting van verbonden partijen of andere samenwerkingsverbanden onderzoeksmogelijkheden op te laten nemen in de contracten. Zo kunnen eventuele problemen met toegang kunnen worden voorkomen.
3. Gemeenteraden dienen regelmatig onderzoek naar samenwerkingsverbanden uit te laten voeren door de gemeentelijke rekenkamers. Doordat bleek uit de literatuur dat het namelijk belangrijk is voor raden om betrokken te zijn bij samenwerkingsverbanden. Anderzijds bleek uit de analyse dat de raad niet altijd inzicht heeft in sturingsmogelijkheden of moeite heeft met kaderstellen. Beleidsbeoordelingen door rekenkamers kunnen de raad hierbij helpen.
4. Het aan te bevelen verder onderzoek te doen naar de stappen die de gemeentelijke rekenkamers zetten om onderzoek te kunnen doen naar samenwerkingsverbanden. Aan te raden is om interviews te houden met rekenkamers die geen problemen leken te ondervinden in het onderzoek naar de samenwerkingsverbanden.
5. Verder onderzoek naar doelmatigheidsonderzoek kan uitwijzen of er een significante relatie te vinden is tussen doelmatigheidsonderzoek en problemen met toegang tot informatie voor rekenkamers bij onderzoek naar samenwerkingsverbanden. Eenzelfde nader onderzoek zou ook correlaties tussen verschillende problemen kunnen onderzoeken zoals tussen problemen rondom de informatievoorziening en een passieve raad.
6. Nader onderzoek naar de meerwaarde van rechtmatigheidsonderzoek bij samenwerkingsverbanden is zinvol omdat rechtmatigheid relevant lijkt om te onderzoeken bij bijvoorbeeld problemen rondom de informatievoorziening, maar in de analyse geen enkele keer voorkwam. Verder onderzoek zou kunnen uitwijzen of een rechtmatigheidstoets hierbij nuttig was

geweest.

7. Ten slotte is het zinvol om onderzoek te doen naar nieuwe manieren van onderzoek doen naar beleid in een NPG context. Doordat doelen vaak minder concreet meetbaar zijn, sluiten traditionele onderzoeksmethoden niet altijd aan. Tevredenheidsonderzoek is een voorbeeld dat beter bij NPG past.

Binnen de bestuurskunde is er groeiende aandacht voor het New Public Governance paradigma. Tijdens mijn master bestuurskunde werd dan ook een vak over NPG gegeven. Dit gaf mij de gelegenheid kennis te maken met dit paradigma. De nadelen die steeds meer ervaren worden van het New Public Management paradigma en de vele voordelen die het NPG paradigma kunnen bieden maakten mij enthousiast. Graag wilde ik er meer over leren. De opdracht van de rekenkamercommissie Eindhoven om te onderzoeken wat de gevolgen van NPG voor de werkwijze van de gemeentelijke rekenkamer zijn leek mij daarom ideaal.

Een van de dingen die ik geleerd heb van het schrijven van deze scriptie is dat, ondanks de mogelijke voordelen van NPG, het voor gemeenten zeker niet makkelijk is om zomaar over te stappen op een nieuw gedachtegoed en een nieuwe handelswijze. Dat wijst de analyse van de rekenkamerrapporten dan ook uit. Verder heeft deze scriptie de mogelijkheid geboden kennis te maken met de gemeentelijke rekenkamers. Van te voren was ik had ik weinig kennis van rekenkamers. Na het onderzoek dat ik voor deze scriptie heb gedaan ben ik op de hoogte van de taken, bevoegdheden en werkwijze van gemeentelijke rekenkamers, maar des te meer bewust van de meerwaarde die zij kunnen brengen voor het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke organisatie.

Deze kennis heb ik zeker ook opgedaan tijdens mijn bezoeken aan de gemeentelijke rekenkamercommissie Eindhoven, op diens verzoek deze scriptie is geschreven. Ik heb hier ongeveer een half jaar vergaderingen mogen bijwonen, wat mij van inzichten over de praktijk van de rekenkamercommissie en rekenkameronderzoek hebben voorzien. Ik wil daarvoor de rekenkamercommissie Eindhoven bedanken. In het bijzonder wil ik mevrouw Tineke Van den Biggelaar bedanken voor haar begeleiding tijdens deze stage en tijdens het schrijven van mijn scriptie. Graag wil ik ook de heer De Kruijf bedanken voor de begeleiding namens de Radboud Universiteit. Zijn kennis over rekenkamers en rekenkameronderzoek en zijn regelmatige feedback zijn ontzettend waardevol geweest voor deze scriptie. Tenslotte wil ik mijn vriend, familie, vrienden en studiegenoten bedanken voor hun steun en motivatie.

Ik hoop dat een ieder die deze scriptie heeft gelezen er op zijn of haar eigen manier inspiratie van op heeft kunnen doen.

Floor Schreurs, Maastricht, 28 oktober 2016

Advante (2011) Whitepaper Verbonden Partijen. Verkregen op 14 april 2016 via <http://www.advante.nl/wp-content/uploads/2011/02/Whitepaper-Verbonden-Partijen.pdf>

Algemene Rekenkamer (2005) Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Verkregen op 14 april 2016 via http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Bronnen/Handleidingen/Onderzoek_naar_doelmatigheid_en_doeltreffendheid

Arnstein, S.R (1969) A Ladder of Citizen Participation,” JAIP, Vol. 35, No. 4 pp. 216-224.

Beijen, N. (2011) Intergemeentelijke samenwerking.

Bekkers, V.J.J.M., H.J.M Fenger, V.M.F Homburg & A.B. Ringeling (2002). Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Berenschot (2011) Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers. Verkregen op 15 juni 2016 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2011/08/17/eindrapport-evaluatie-van-de-gemeentelijke-en-provinciale-rekenkamers>

Berenschot (2015) Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies. Verkregen op 9 maart 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/12/onderzoek-naar-budgetten-en-samenwerking-van-gemeentelijke-rekenkamers-en-rekenkamercommissies>

Boekholdt, M.G., (1994), Kwaliteitsbeleid in ontwikkeling. UITGEVER

Bossert, J. (2002) Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. Overheidsmanagement, no. 9 pp. 244-248

Bovaird, T, Löffler, E. (Z.J.) “Bringing the resources of citizens into public governance: innovation through co-production to improve public services and outcomes. Enhancing Innovation by Transforming Public Governance”, in J. Torfing en P. Triantafillou (red.), New ideas for increasing the innovative capacity of the public sector.

- Brandsen, T. & Honingh, M. (2015) Coproduction. Towards a more precise definition for research. Paper for the IRSPM Conference. Birmingham.
- Brandsen, T. & Karré, P.M. (2010) Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse Bestuurskunde. Bestuurswetenschappen n. 2
- Brandsen, T., Kalders, P. & Schaap, L. (2008) Leren afrekenen: Verslag van een voorlopige evaluatie van lokale rekenkamer(commissie)s. Bestuurswetenschappen, Vol. 62, No. 5 pp 72-93
- Brandsen, T., Van de Donk, W. & Putters, K. (2005) Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. International Journal of Public Administration volume 28, Issue 9-10, pp 749 -765
- Burgemeester Van Gijzel, R. (2015) Co-creatie voor een smart city. Verkregen op 1 juni 2016 via: <http://ibestuur.nl/podium/co-creatie-voor-een-smart-society>
- Castenmiller, P., Van den Berg, T. & Peters, K. (2015) Rekenkamer(commissie)s onder de loep: Verslag van expertbijeenkomsten. Verkregen op 15 juni 2016 via https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2015/20150624-verslag-expertbijeenkomsten-lokale-rekenkamers.pdf
- Daemen, H. & Thomassen, J.J.A (1993) Afstand tussen burgers en overheid. Verkregen op 27 mei 2016 via: <http://doc.utwente.nl/3546/1/9075.pdf>
- De Bruijn, H. & Ten Heuvelhof, E. (2007) Management in netwerken, 3e, geheel herzien druk, Den Haag: Lemma.
- De Kruijf, J.A.M., Van Genugten, M.L., Overman, S.P. & Van Thiel, S. (2015) Stichting Sport en Welzijn aangestuurd? De relatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn doorgelicht. Verkregen op 9 maart 2016 via: <http://raadsinformatie.ridderkerk.nl/document.php?m=36&fileid=22819&f=ad75f077b756d4f7e24adb41d757777b&attachment=0&c=14095>
- Deloitte (2011) Gemeente Governance Projecten in Control Het onverwachte beheersen. Industry Lokaal Bestuur
- DMCR.nl (2014) Besluitenlijst Algemeen Bestuur. Verkregen op 4 oktober 2016 via: http://www.dcmr.nl/binaries/content/assets/bestanden/over-de-dcmr/organisatie/bestuur/besluitenlijst_ab_2_juli_2014.pdf

Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Eindhoven.nl (2016) Rekenkamercommissie. Verkregen op 9 maart 2016 via: <http://www.eindhoven.nl/gemeente/gemeenteraad/rekenkamercommissie-1.htm>

Eindhoven.nl (2016) Inwoners- en overheidsparticipatie. Verkregen op 18 augustus 2016 via: <http://www.eindhoven.nl/gemeente/beleid/inwonersparticipatie.htm>

Ensberg, D., Graaf, K. & Rol, M. (2010) Gemeentelijke rekenkamers hebben baat bij samenwerking Van Naem & Partners, organisatieadviseurs.

Floor, L. & Salverda, I.E. (2006) Zelforganisatie in het landelijke gebied: signalen uit de praktijk. Verkregen op 8 juni 2016 via: <https://www.wageningenur.nl/en/Publication-details.htm?publicationId=publication-way-333439303236>

Gemeente.nu (2013-2014) Columns van regie. De regisserende gemeente. Verkregen op 30 mei 2016 via :http://www.gemeente.nu/PageFiles/28884/001_789_1418302950102.pdf

Gemeente Eindhoven (2014) college reactie Rekenkamerrapport Verbonden partijen: samen sterker? Verkregen op 19 oktober 2016 via: http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=1033215/type=pdf/Brief_reactie_college_rekenkamerrapport_verbonden_partijen.pdf

Gemeente Eindhoven (2014) Rekenkamer040 onder de loep. Evaluatie Rekenkamercommissie 2011-2014. Verkregen op 4 april 2016 via: http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=1214973/type=pdf/Rekenkamercommissie040_onder_de_loep.pdf

Gemeente Eindhoven (2016) Bestuurlijk aanbestedingsproces. over de tweedelijns inkoop van het Sociaal Domein 2016 ev. Verkregen op 18 augustus 2016 via: <http://www.wm10.eindhoven.nl/kpnis.nl/web/file?uuid=ce39ebdd-cf8c-402f-9733-fd55be033e6b&owner=e4ce69a8-6570-4b06-9919-2009e2927cdd&contentid=84357>.

Gemeente Dordrecht (2013) Nota verbonden Partijen

Gemeente Utrecht (2010) Routekaart naar Vernieuwend Welzijn. Kaderstellende notitie voor toekomstbestendig welzijnswerk 2010-2015. Verkregen op 26 april 2016 via: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/2.concern-bestuur-uitvoering/Financien/2014/Begroting/8Maatschappelijke_ondersteuning/Routekaart_naar_Vernieuwend_Welzijn_Definitief.pdf?osadcampaign=bgb

Gemeentewet (2016, 7 juni) geraadplaatst op 19 oktober 2016 via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2016-07-01>

Gijzen, M.H.M (2009) Zonder Loslaten geen concessie. Verkregen op 30 mei 2016 via; file:///umfs0101.unimaas.nl/StudentData01/i6034739/downloads/0503_MCD5_Rick_Gijzen.pdf

Hajer, M.A., Van Tatenhove, J.P.M & Laurent, C. (2004) Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. RIVM Bilthoven.

Hanemaayer, D. (2011) Lokale rekenkamers. Beleidstechniek, beleidscyclus en beleidseffectiviteit. beleidsevaluatie.info

Hiemstra, J.H.; Presterende gemeenten; Hoe gemeenten beter kunnen presteren; 2004; Alphen aan den Rijn.

Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1983), Planning als onderneming, Den Haag: Staatsuitgeverij

Hood, C. (1991) A public management for all seasons? Public Administration vol. 69 p. 3-19.

Huys, P. & Hill, M. (2007) Street-level bureaucracy and public accountability. Public Administration Vol. 85 No. 2 pp. 279-288.

Huys, P.L., Klijn, E.H., (1997), De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. Projectgroep ontwikkeling preventief lokaal jeugdbeleid, Utrecht: Sardes

Huygen, A. & Van Marissing, E. (2013) Ruimte voor zelforganisatie. Implicaties voor gemeenten. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Infopunt Veiligheid (z.j.) Taak en invloed gemeenteraad op (fysieke) veiligheid. Verkregen op 14 juni 2016 via <http://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/kennispublicatie-taak-en-invloed-gemeenteraad-op-fysieke-veiligheid.pdf>

Klein Haarhuis, C.M., Niemeijer, E. (2009) Synthesizing Legislative Evaluations : Putting the Pieces Together. *Evaluation* 15:403

Koelega, D. & Dirkmaat, T. (2015) De overheid als zelfbewuste partner van een Energieke Samenleving. Naar een effectieve mix van sturing en samenwerking met burgers en bedrijven die actief bijdragen aan de borging van publieke belangen.

Koppenjan, J.F.M., J.A. De Bruijn & W.J.M. Kickert (red) (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. Den Haag: Vuga.

Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknipte bestuur*. De Haag: Eleven International Publishing.

Korsten, A. (2002) Resultaatgericht management en Planning & control. Verkregen op 24 juli 2016 via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Resultaatgericht%20management%20en%20planning%20&%20control.pdf>

Korsten, A., Becker, B.L. & Van Kraaij, T. (2006) *Samenwerking beproefd*. Sdu Uitgevers bv

Honingh, M.E. & Ehren, M.C.M (2012) *Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit*. Boom Lemma.

Leusink, H. (2006) *Ontwikkeling van publiekprivate samenwerking bij het Keurmerk Veilig Ondernemen*. Verkregen op 3 juni 2016 via http://essay.utwente.nl/580/1/scriptie_Leusink.pdf

Mast, W., Ten Brummeler, L., (1994), *Organisatienetwerken in de non-profit sector*, SWP Utrecht

Meijer, A. (2012). Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media. *Voluntas*, 23(4), pp 1156-1172.

Mertens, F. (2006) *Toezicht in een polycentrische samenleving*.

Rede uitgesproken ter gelegenheid van de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het vakgebied Bestuurs- en Veiligheidskunde aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Verkregen op 23 mei 2016 via: <https://www.videnet.nl/download/?id=3863768>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2014) Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst. Verkregen op 20 juli 2016 via: http://gemeentenvandetoekomst.nl/infodragerscmspublicaties/151119161617_trends-en-ontwikkelingen-voor-de-gemeente-van-de-toekomst.pdf

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) Staat van dualisering. Verkregen op 1 juni 2016 via: <http://doc.utwente.nl/97991/1/staat%20van%20de%20dualisering.pdf>

Ministerie van Financiën (2001) PPS en aanbesteden. Verkregen op 2 oktober 2016 via: <https://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/01/Handleiding-PPS-en-aanbesteden.pdf>

MOVISIE (2013) Sturing in de Wmo-praktijk. Op weg naar nieuwe sturingsmodellen in de Wmo. Libertas.

Nederland, T., Huygen, A. & Boutellier, H. (2009) Governance in de WMO. Theorie en praktijk van de vernieuwde governance modellen. Verkregen op 9 mei 2016 via: http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/Samenvatting_Governance%20in%20de%20Wmo_8804.pdf

NRC (27-02-2010) Burgerparticipatie in veel gemeenten in opkomst. Verkregen op 7 juni 2016 via: http://vorige.nrc.nl//binnenland/article2493660.ece/Burgerparticipatie_in_veel_gemeenten_in_opkomst

NVRR (2008) Handreiking Onderzoek lokale Rekenkamers & Rekenkamercommissies. Verkregen op 18 augustus 2016 via: <https://www.nvrr.nl/download/?id=6467>

NVRR (2013) Sturen op samenwerkingsrelaties. Onderzoek rekenkamercommissie en een handreiking voor de raad. Verkregen op 6 juni 2016 via: <https://www.nvrr.nl/download/?id=58731>

NVRR (2013) Delftse Rekenkamer: Verbonden Partijen; en onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen. Verkregen op 27 mei 2016 via: <https://www.nvrr.nl/download/?id=53904>

NVRR (2015) Rekenkamer Breda: Verbonden partijen en de rol van de raad. Een onderzoek naar de informatievoorziening, sturing en beheersing ten aanzien van verbonden partijen in Breda. Verkregen op 29 mei 2016 via: <https://www.nvrr.nl/download/?id=5398>

Osborne, S.P. (2006) The New Public Governance? Public Management Review Vol. 8 No. 3 pp. 377-378

Osborne, S.P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach. American Review of Public Administration, 43(2) 135– 158.

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. World Development, 24(6), 1073–1087.

Overbeek, G. & Salverda, I. (2013) De energieke overheid. Verkregen op 8 juni 2016 via: https://www.wageningenur.nl/upload_mm/7/e/1/707cf78f-36ff-4d8a-9060-7acf9ba5ded7_Rapport%2013-084_binnenwerk%20_DEF_WEB.pdf

Overheid.nl (z.j.) Gemeente Ridderkerk In- en uitbestedingsbeleid. Verkregen op 7 april 2016 via http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Ridderkerk/237412/237412_1.html

Overheid.nl (2001) Memorie van Toelichting ‘Wet dualisering gemeentebestuur’ verkregen op 5 april 2016 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27751-3.html>

Peeters, R., Schulz, M., Van Twist, M. & Van der Steen, M. (2011) Beweging bestendigen. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom. NSoB

Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. (2013) New public governance, the third sector, and co-production. Taylor & Francis

Pröpper, I., Kessens, H. & Westeijn, E. (2005) Trendstudie: Decentrale overheden. Verkregen op 3 juni 2016 via: http://www.hollandrijnland.nl/holland_rijnland/intergemeentelijke_samenwerking/trendstudie-samenwerking-decentrale-overheden.pdf

Provincie Noord-Brabant (2015) Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking. Verkregen op 15 april 2016 via: <https://www.brabant.nl/subsites/veerkrachtig-bestuur/actueel/blogs-en-interviews/-/media/773FB0B833A14F85A739ED9D0E0A4DF1.pdf>

Putters, K., den Breejen, E. & Frissen, P.H.A. (2009). De winst van zorgvernieuwing. Assen:Van Gorcum.

Raad Neerijnen (2010) Proces Kaderstelling. Verkregen op 24 mei 2016 via <https://raad.neerijnen.nl/Bestuurlijke-organisatie/proces-kaderstelling.pdf>

Raadslid.nu (2014) Samenwerking gemeenten bedreigt lokale democratie - Landelijke enquête onder raadsleden. Verkregen op 3 juni 2016 via: <http://www.raadslid.nu/content/samenwerking-gemeenten-bedreigt-lokale-democratie-landelijke-enquete-onder-raadsleden>

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving. Verkregen op 15 mei 2016 via http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_loslaten_in_vertrouwen_webversie.pdf

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015a) Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Verkregen op 27 mei 2016 via: http://www.rob-rfv.nl/documenten/democratische_legitimiteit_van_samenwerkingsverbanden.pdf

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015b) Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. Verkregen op 1 juni 2016 via: http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_wisselwerking.pdf

Randstedelijke rekenkamer (2007) Verbonden partijen verkend. Verkregen op 15 april 2016 via <https://www.nvrr.nl/download/?id=48798>

Rekenkamer Goirle (2008) Accomodatiebeleid Gemeente Goirle. Verkregen op 7 juni 2016 via: https://www.goirle.nl/fileadmin/files/goirle/08.Bestuur-politiek/RKC_Eindrapport_accommodatiebeleid.pdf

Rekenkamer Lelystad (2014) Samenwerking en verantwoording dragen. Quickscan verbonden partijen. Verkregen op 5 april 2016 via <http://www.lelystad.nl/Docs/Rekenkamer/309%20Rapportage%20140625.pdf>

Rekenkamer Maastricht (2015) Zicht op samenwerking. De rol van de raad bij bestuurlijke samenwerking in Maastricht. Verkregen op 26 april 2016 via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2015/11/2015-11-12-Eindrapport-Bestuurlijke-samenwerking-publicatie-d.pdf>

Rekenkamer Soest (2006) Sturing op Samenwerking. Een onderzoek naar sturing en controle op samenwerkingsverbanden van de gemeente Soest. Verkregen op 21 juni 2016 via: <https://www.nvrr.nl/download/?id=62038>.

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Leidschedam-voorburch & oegstgeest (2013) Grip op samenwerking? Rekenkameronderzoek governance in verbonden partijen. Verkregen op 4 april 2016 via: http://www.rekenkamerwvov.nl/dynamic/media/17/documents/4-Onderzoeken/2013-2014/Rapport_Grip_op_Samenwerking.pdf

Rijksoverheid.nl (2015) Kamerbrief over actieplan lokale rekenkamers. Verkregen op 11 maart 2016 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/07/07/kamerbrief-over-actieplan-lokale-rekenkamers>

Ritsema, O. (2008) Controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad. Verkregen op 20 juli 2016 via: http://essay.utwente.nl/59268/1/scriptie_O_Ritsema.pdf

Ruijter, V.W. (2009) Toetsen van regie. Onderzoek naar het evalueren van de gemeentelijke regierol door lokale rekenkamers. Verkregen op 27 mei 2016 via <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/35746/toetsenvanregie,masterscriptiev.w.ruijter.pdf?sequence=1>.

Runya, X.U., Qigui, SUN, Wei, SI. (2015) The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. In Canadian Social Science, vol. 11 N0. 7 pp 11-21
http://www.cscanada.net/index.php/css/article/viewFile/7354/pdf_398

Salverda, I., Pleijte, M. & Papma, A. (2012) Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken. Een essay over de nieuwe rol van het ministerie van Economische zaken in de energieke netwerksamenleving. Verkregen op 10 juni 2016 via: <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/244843>

Schmitter, Ph. (2009). The future of 'real existing' democracy. Skytte prize lecture. Stockholm.

Schram, J., Van der Steen, M., Van Twist, M. & Van Yperen, T. (2016) Vormgeven aan verantwoording. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: een handboek voor praktisch houvast. Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, Den Haag.

Swanborn, P.G. (2007) Evalueren Boom Amsterdam

Twijnst, R. (z.j.) Van Rijk naar wijk. Onderzoek naar de organisatie van sociale wijkteams door gemeenten. Universiteit Utrecht.

Udink, E. (1991), Samenwerking onderzocht, evaluatie van het Project Beveiliging Industrieterrein Zoeterwoude, Gouda Quint Arnhem

- Van Dalen, A. & Van Veenendaal, H. (2015) New Public Governance: op zoek naar nieuwe vormen van organiseren en verantwoorden. In *Kwaliteit in zorg*, no. 2
- Van Dam, M. & De Vaan, K. (2016) Kans op meerwaarde van rekenkamers Beleidsonderzoek online, april 2016.
- Van den Heuvel, J.H.J. (1998) *Beleidsinstrumentatie*. Utrecht: Boom Lemma BV
- Van den Berg, T., Boschker, E. & Castenmiller, P. (2014) Meerwaarde door vernieuwend rekenkameronderzoek. *Tijdschrift voor public governance audit & control*.
- Van den Dool, L. T., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.
- Van der Zee, T., De Jong, E., Herwijer, M., & Warmelink, H. (2010) Een spiegel van het lokale rekenkamerlandschap. *Beyond onderzoek & advies*.
- Van Oort, L.A. (2010) Betekenisvol verantwoorden: een onderzoek naar de resultaatverantwoording in het welzijnsbeleid van de gemeente Enschede. Verkregen op 30 mei 2016 via: <http://essay.utwente.nl/60771/>
- Van Rooij, A. (2009) De echte prikkel tot uitbesteden. Een case-study naar de overwegingen bij de gemeenten Haarlem en Zoetermeer rond het inbesteden en uitbesteden van publieke taken.
- Van Thiel, S. (2004) Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein. verkregen op 23 maart 2016 via repub.eur.nl/pub/7139/Governance%20van%20uitvoeringsorganisaties.pdf
- Vereniging van griffiers (2015) Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Verkregen op 2 juni 2016 via: http://gemeentenvandetoekomst.nl/infodragercmspublicaties/150601125015_grip-op-regionale-samenwerking.pdf
- Vereniging Zeeuwse Gemeenten (2015) Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Verkregen op 6 juni 2016 via: https://www.tholen.nl/_Resources/Persistent/f6654aa6ee972b14724837ee3d4dda200bcef399/Verbonden-partijen---Nota-nieuwe-aanpak-samenwerking-Zeeuwse-gemeenten-en-gemeenschappelijke-regelingen.pdf

VNG (2011) Handreiking lokale rekenkamer. Verkregen op 10-03-2016 via:
https://vng.nl/files/vng/vng//Documenten/Extranet/Gemeentefinancien/Gemeentefinancien%202011/20110114_KH_handreiking_lokale_rekenkamer.pdf

VNG (2012) Goed opdrachtgeverschap bij samenwerkingsverbanden. Verkregen op 1 april 2016 via: https://vng.nl/files/vng/publicaties/2012/goed_opdrachtgeverschap_20120917.pdf

VNG (2012) Modellen voor samenwerking en besturing van de sociale werkvoorziening. verkregen op 21 september 2016 via: https://vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20120229_besturing_sw.pdf

VNG (2013) Grip op samenwerking. Verkregen op 1 april 2016 via:
<https://vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20130516-grip-op-samenwerking-20130417.pdf>

VNG (2014) Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) Verkregen op 1 april 2016 via https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/vng-raadgever-samenwerking-op-basis-van-wgr-maart-2014.pdf

VNG (2015a) Regionaal organiseren. verkregen op 13 juni 2016 via: https://vng.nl/files/vng/20150423_regionaal organiseren.pdf

VNG (2015b) Rechtsvormen sociale teams: overwegingen en keuzes. Verkregen op 5 september 2016 via:
http://gemeentenvandetoekomst.nl/infodragerscmspublicaties/150330133408_20150326_rechtsvormen-sociale-teams.pdf

Wet dualisering gemeentebestuur (2012, 1 oktober) verkregen op 19 oktober 2016 via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013462/2012-10-01>

Winsemius, A., Van Ooijen, D. & Wielaard, J. (2014) Kennisagenda Ruimte voor Initiatief. Een tussenstand. Verkregen op 8 juni 2016 via: <https://www.movisie.nl/sites/default/files/Kennisagenda-Ruimte-voor-initiatief.pdf>

Bronnen rekenkameronderzoeken

Rekenkamer Eindhoven (2014) Verbonden partijen: Samen sterker?

Rekenkamer Amsterdam (2013) Trage voortgang bij snelle verbindingen: een onderzoek naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam

Rekenkamer Breda (2015) Verbonden Partijen en de rol van de raad

Rekenkamer Zeeland (2014) Deelnemingen: overzicht en inzicht

Rekenkamer Vallei en Veluwe (2015) Regionale samenwerking in Nijkerk

Rekenkamer Krimpen aan den IJssel (2015) Samen naar beter. Krimpen aan den IJssel en intergemeentelijke samenwerking

Noordelijke rekenkamer (2016) Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving

Rekenkamer Oost-Nederland (2015) Een majeure opdracht. Overijssel als opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdiensten

Rekenkamer Veenendaal (2014) Samen werkt door sturing

Rekenkamer Veldhoven (2014) Regionaal denken. En doen!

Rekenkamer Tytsjerksteradiel (2013) Sturen op Samenwerkingsrelaties

Rekenkamer Delft (2013) Verbonden partijen

Rekenkamer Den Haag (2016) Moeite met afstand, onderzoek naar verbonden partijen

Rekenkamer Overbetuwe (2015) Grip van de raad op verbonden partijen

Rekenkamer Doetichem (2015) De raad op afstand

Rekenkamer Heemsede (2015) Onderzoek naar grip op verbonden partijen

Rekenkamer Ridderkerk (2015) Stichting Sport en Welzijn aangestuurd?

Bijlage 1: Rekenkamerrapporten

#	Rekenkamer	Titel	Onderwerp	Datum
1	Rekenkamer Ridderkerk	Stichting Sport en Welzijn aangestuurd?	Onderzoek naar de sturingsrelatie tussen de gemeente en de stichting	Juli 2015
2	Rekenkamer Heemstede	Onderzoek naar grip op verbonden partijen	Onderzoek naar verbonden partijen in Heemstede, welke sturingsmechanismen er zijn en hoe de raad er gebruik van maakt.	Oktober 2015
3	Rekenkamer Doetichem	De raad op afstand	Onderzoek naar de sturing, beheersing, verantwoording en toezicht ingevuld binnen vennootschappen en de kaderstellende en controlerende rol van de raad daarbij	Oktober 2015
4	Rekenkamer Overbetuwe	Grip van de raad op verbonden partijen	De rol van de raad op de gemeenschappelijke regeling Presikhaaf	oktober 2015
5	Rekenkamer Den Haag	Moeite met afstand, onderzoek naar verbonden partijen	Onderzoek naar sturing door raad en college op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen	Januari 2016
6	Delftse Rekenkamer	Verbonden Partijen	Onderzoek naar verbonden partijen. Focus ligt op de keuze voor de vorm, de inrichting van governance en de uitvoering in de praktijk	September 2013
7	Rekenkamer <u>Tytsjerkteradieldiel</u>	sturen op samenwerkingsrelaties	Welke politiek-bestuurlijke instrumenten heeft de gemeente, en de gemeenteraad, in samenwerkingsrelaties?	Maart 2013
8	Rekenkamer Veldhoven	Regionaal denken. Én doen!	Onderzoek naar de samenwerkingsverbanden in de gemeente, de sturingsmogelijkheden en de meerwaarde	Oktober 2014
9	Rekenkamer Veenendaal	Samen werkt door sturing	Onderzoek naar samenwerkingsverbanden van de gemeente Veenendaal en de controle en sturing door de raad daarin.	Oktober 2014

10	Rekenkamer Oost-Nederland	Een majeure opdracht. Overijssel als opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdiensten	Onderzoek naar de rol van de provincie als opdrachtgever in de uitvoering van majeure risicobedrijven	Oktober 2015
11	Noordelijke Rekenkamer	Provinciale grip op bedrijven met grote risico's voor hun omgeving	Onderzoek naar het provinciale toezicht op majeure risicobedrijven, waarvan de uitvoering is uitbesteed	juni 2016
12	Rekenkamer Krimpen aan den IJssel	Samen naar beter. Krimpen aan den IJssel en intergemeentelijke samenwerking	Onderzoek naar de governance van samenwerkingsverbanden	oktober 2015
13	Rekenkamer Vallei en Veluwerand	Regionale samenwerking in Nijkerk	onderzoek naar de effectiviteit van samenwerkingsverbanden	juni 2015
14	Rekenkamer Zeeland	Deelnemingen: overzicht en inzicht	onderzoek naar de deelnemingen waarin de provincie Zeeland een belang heeft. De focus ligt op het huidige beleid, de bevoegdheidsverdeling en informatievoorziening	September 2014
15	Rekenkamer Breda	Verbonden Partijen en de rol van de raad	onderzoek naar de informatievoorziening en de rol van de raad binnen verbonden partijen	Februari 2015
16	Rekenkamer Amsterdam	Trage voortgang bij snelle verbindingen: een onderzoek naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam	Onderzoek naar de doeltreffendheid van het glasvezelbeleid	september 2015
17	Rekenkamer Eindhoven	Verbonden partijen: Samen sterker?	Onderzoek naar verschillende verbonden partijen in de gemeente Eindhoven	September 2014

Bijlage 2: Codeerschema

Het codeerbestand is beschikbaar op aanvraag

Kolom A: Nummer artikel

Kolom B: Soort verbonden partij

Kolom C: Soort samenwerkingsverband

Kolom D: Soort samenwerkingspartner

Kolom E: Onderzoekstype

Kolom F: Soort kaders

Kolom G t/m Kolom M: Soort problemen

Soort problemen codering

Code	Probleem	Signaalwoorden en -zinnen
1	Verschuiving van het normenkader	'Kaders niet gerealiseerd'
2	Problemen met toegang	'Geen toegang tot documenten'
3	Onduidelijke kaders	Kaderstelling te vaag; ontbreken duidelijke kaders
3a	Onduidelijke kaders door een ontbrekende nota verbonden partijen	'Niet vastgelegd in een nota verbonden partijen' 'geen handreiking voor toezicht, beheersing en informatie' 'geen afwegingskader';
4	Onduidelijke doelen en/of prestatieafspraken	'Prestatiecontracten ontbreken'
5	(Risico tot) rolvermenging	'Afspraken over rolverdeling ontbreken' 'verschillende rollen onvoldoende gescheiden'
6	Moeite met sturing (algeheel of onbekend)	'Raad & college sturen onvoldoende'
6a	Moeite met sturing door het college	'Rolvermenging binnen het college maakt de sturing lastig'
6b	Moeite met sturing door de raad	'Raad heeft geen inzicht in sturingsmogelijkheden'
7	Moeite met toezicht	'Toezichtarrangementen ontbreken'
8	Moeite met monitoring/controle	'Raden controleren onvoldoende' 'er wordt niet geëvalueerd'
9	Problemen met de informatievoorziening	'De informatievoorziening is onvoldoende' 'informatie niet tijdig' 'onduidelijke informatie'
10	Problemen met verantwoording vanuit het samenwerkingsverband of -partner	'Geeft geen inzicht in bereikte doelen' 'alleen financiële informatie; financieel jaarverslag'
11	P&C-cyclus sluit niet aan bij die van de gemeente	'Er is onvoldoende aansluiting planning- & controle-cyclus van de gemeente'
12	Niet de verwachte meerwaarde	'Niet duidelijk wat de meerwaarde is'
13	Passieve rol door de raad	'Raad stelt zich onvoldoende actief op'
14	Gemeente heeft geen of weinig zicht op de effectiviteit en/of efficiëntie	'Onvoldoende helder of beoogde meerwaarde wordt gerealiseerd'
15	De uitvoering vindt anders plaats dan de kaders	'Taakstelling niet gerealiseerd'

16	Twijfel of de juiste vorm verbonden partij is gekozen	'Onduidelijk waarom voor een vorm gekozen is'
17	Problemen met de doorlooptijd of tijdsdruk bij doornemen informatie	'Zeer kort tijdsbestek'
18	Problemen rondom het opdrachtgeverschap	'Opdrachtgeverschap weinig adequaat ingevuld'