



Masterthesis

Toe zien op een netwerk: hoe doe je dat?

Een meervoudige casestudy naar de meest geschikte manier waarop het controle- en verantwoordingsproces in verschillende typen beleidsnetwerken ingericht kan worden.



Radboud Universiteit



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Abstract

In deze Masterthesis is onderzocht hoe het controle- en verantwoordingsproces in verschillende typen beleidsnetwerken het beste ingericht kan worden. Hiervoor is een meervoudige casestudy uitgevoerd bij de cases Stad en Regio en de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente en hebben experts meegedacht over de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Uit het onderzoek is gebleken dat een aantal elementen belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Deze elementen gelden voor beide typen beleidsnetwerken die in de praktijk te onderscheiden zijn, omdat de twee onderzochte beleidsnetwerken niet veel van elkaar verschillen qua inrichting van het controle- en verantwoordingsproces. De beleidsnetwerken verschillen alleen op het soort toezicht dat gehouden werd en op de vraag of het maken van procesafspraken gewenst was. Het onderzoek heeft geleid tot negen aanbevelingen. Zo moeten de kaders bijvoorbeeld door de interactie tussen de betrokken partijen worden geformuleerd, niet te SMART gesteld worden en bijgesteld kunnen worden gedurende het beleidsproces. Bovendien moeten afhankelijk van het type beleidsnetwerk procedurele afspraken gemaakt worden over de richting van het beleidsproces. Verder moet de voortgang van het beleidsproces op een overzichtelijke en heldere manier gepresenteerd worden waarbij meer gefocust wordt op het proces dan het bereikte effect. Ten slotte moeten er momenten worden vastgelegd waarop verantwoording wordt afgelegd en moet er geëxperimenteerd worden met de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces om hieruit lessen te kunnen trekken voor toekomstige beleidsnetwerken.

Auteur: Lissa Tonnema, S 4288963
Onderzoek: Masterthesis
Opleiding: Master Bestuurskunde – Specialisatie Beleid en Advies
Universiteit: Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen
Begeleider: Dr. J.H.M.M. Tholen
Stageplaats: Rekenkamer Oost-Nederland
Datum: oktober 2017

Voorwoord

Voor u ligt de Masterthesis ‘Toezien op een netwerk: hoe doe je dat? Een meervoudige casestudy naar de meeste geschikte manier waarop het controle- en verantwoordingsproces in verschillende typen beleidsnetwerken ingericht kan worden’. Deze thesis is geschreven ter afsluiting van de Masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het onderzoek is tot stand gekomen met de medewerking van de Rekenkamer Oost-Nederland, waar ik van maart tot en met september 2017 stage heb gelopen. Tevens dient dit verslag als eindrapportage voor de Rekenkamer Oost-Nederland.

Tijdens het schrijven van deze thesis heb ik kennis kunnen maken met het doen van een wetenschappelijk onderzoek en met het schrijven van een wetenschappelijk verslag. Bovendien heb ik het lopen van een stage erg leerzaam gevonden. Ik heb kennis kunnen maken met de werkzaamheden van de Rekenkamer Oost-Nederland en met de praktijk van het Openbaar Bestuur. Ook heb ik veel nieuwe (sociale) vaardigheden geleerd tijdens mijn stage en heb ik mezelf verder ontwikkeld.

Het schrijven van deze thesis was niet mogelijk geweest zonder een aantal belangrijke personen. Daarom wil ik een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage en steun tijdens het schrijven van deze thesis. Allereerst wil ik de respondenten bedanken voor de tijd die zij vrij hebben gemaakt voor het houden van een interview. Bovendien wil ik mevrouw IJssels bedanken voor haar begeleiding tijdens mijn stage bij de Rekenkamer Oost-Nederland. Onze samenwerking heb ik als zeer plezierig ervaren. Daarnaast wil ik de heer Dr. Tholen bedanken voor zijn begeleiding tijdens het schrijven van deze Masterthesis en de nuttige feedback. Ten slotte wil ik mijn vriend, ouders en zusje bedanken voor hun steun en begrip in het afgelopen half jaar. Speciale dank gaat uit naar Maike voor haar hulp bij het transcriberen van de interviews en de feedback op dit onderzoek.

*Lissa Tonnema
oktober 2017*

Inhoudsopgave

Abstract.....	1
Voorwoord.....	2
Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Probleemstelling.....	6
1.3 Voorbeschouwing op theorie en methoden.....	8
1.4 Relevantie.....	8
1.5 Leeswijzer.....	9
Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader.....	10
2.1 Publieke verantwoording.....	10
2.1.1 Definitie.....	10
2.1.2 Functies.....	10
2.1.3 Verantwoordingsrelaties.....	11
2.2 Controle en verantwoording in netwerksturing.....	12
2.2.1 Vormen van controle en verantwoording.....	12
2.2.2 Meest geschikte vorm van controle en verantwoording.....	16
2.2.3 Elementen van controle en verantwoording in netwerksturing.....	18
2.3 Typen beleidsnetwerken.....	20
2.4 De rol van de theorie.....	21
Hoofdstuk 3 – Onderzoeksmethodologie.....	22
3.1 Onderzoeksstrategie.....	22
3.2 Selectie van de cases.....	23
3.2.1 Stad en Regio.....	23
3.2.2 Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente.....	23
3.3 Expertonderzoek.....	24
3.4 Kernbegrippen.....	24
3.5 Operationalisatie.....	25
3.6 Dataverzamelingmethoden.....	29

3.6.1 Interviews.....	29
3.6.2 Documentenanalyse	31
3.7 Data-analyse methode	33
3.8 Kwaliteit van het onderzoek	34
Hoofdstuk 4 – Resultaten	35
4.1 Controle en verantwoording in de praktijk.....	35
4.1.1 Stad en Regio	35
4.1.2 Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente.....	50
4.1.3 Controle en verantwoording volgens de praktijk	63
4.2 Controle en verantwoording volgens de experts	68
4.2.1 Kaderstelling.....	68
4.2.2 Inhoudelijke en procedurele afspraken	70
4.2.3 Informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging	71
4.2.4 Verantwoordingsproces.....	72
4.3 Overeenkomsten en verschillen in resultaten.....	75
4.3.1 Overeenkomsten	75
4.3.2 Verschillen	77
4.3.3 Samenvatting.....	78
Hoofdstuk 5 – Conclusie en discussie	79
5.1 Conclusie	79
5.1.1 Deelvragen.....	79
5.1.2 Vraagstelling.....	85
5.2 Discussie.....	87
5.3.1 Methodologische reflectie	87
5.2.2 Theoretische reflectie	89
5.3.3 Vervolgonderzoek	89
Literatuurlijst.....	90
Bijlagen.....	93
Bijlage 1: Geraadpleegde respondenten.	93
Bijlage 2: Interviewguides.....	95
Bijlage 3: Geraadpleegde documenten.	98

Hoofdstuk 1 – Inleiding

De laatste jaren is gebleken dat de overheid bij het aanpakken van complexe maatschappelijke problemen steeds minder goed in staat is deze zelf op te lossen en daarvoor afhankelijk geworden is van andere actoren (Rekenkamer Oost-Nederland, 2016b). Hierdoor komt steeds meer overheidsbeleid in samenwerking met andere actoren tot stand. De trend geldt niet alleen voor beleid van de Rijksoverheid, maar ook voor provinciaal en gemeentelijk beleid. In een beleidsnetwerk bevinden zich wederzijds afhankelijke actoren waarin beleid via interactie tussen deze actoren wordt geformuleerd (De Bruijn, 2008). Een beleidsnetwerk kan bestaan uit zowel publieke als private actoren. Doorgaans wordt overheidssturing gekenmerkt door hiërarchische sturing. Een beleidsnetwerk kent echter een minder strakke hiërarchische structuur en wordt meer gekenmerkt door netwerksturing. Volgens de Rekenkamer Oost-Nederland (2016b) houdt netwerksturing het vermogen in om in samenwerking met andere actoren een maatschappelijk probleem op te lossen.

Vanuit het verantwoordingsperspectief zijn beleidsnetwerken problematisch. Volgens Schram, Van der Steen, Van Twist en Van Yperen (2015) worden beleidsnetwerken gekenmerkt door *“the problem of many hands”* (p. 34). Doordat grote organisaties met vele actoren samenwerken om maatschappelijke problemen aan te pakken, is het lastig te bepalen wie verantwoordelijk is voor welke handelingen. De verantwoordelijkheden zijn namelijk verdeeld tussen de verschillende actoren uit het netwerk. Bovendien is het lastig actoren verantwoordelijk te houden voor de resultaten die tot stand zijn gekomen in samenwerking met andere actoren (Klijn & Koppenjan, 2014). De verantwoordingsstructuur die nu veelal wordt gehanteerd in beleidsnetwerken, wordt meer gekenmerkt door hiërarchische sturing. Hierbij ondervinden overheden dat de huidige verantwoordingsstructuur niet overeenkomt met de nieuwe manier van werken in beleidsnetwerken (Schram et al., 2015). Schram et al. (2015) geven aan dat indien overheden in beleidsnetwerken gaan samenwerken, zij ook anders dienen te verantwoorden. Tot nu toe is het nog onduidelijk hoe dit het beste gedaan kan worden.

1.1 Aanleiding

In 2016 heeft de Rekenkamer Oost-Nederland onderzoek gedaan naar de democratische legitimiteit van het programma Stad en Regio van de provincie Gelderland. De Rekenkamer onderzocht hoe de leden van Provinciale Staten van de provincie Gelderland kunnen sturen en controleren indien beleid in netwerksturing wordt geformuleerd (Ijssels & Mathijssen, 2016). Het onderzoek van de Rekenkamer (2016b) wees uit dat het

programma Stad en Regio democratisch legitiem is en dat de Statenleden hierin vooral op een traditionele manier gecontroleerd en toezicht hebben gehouden. Dit volstaat echter niet in netwerksturing (Kooistra, 2016). Het probleem is niet dat de Statenleden onvoldoende zijn geïnformeerd; ze hebben voldoende informatie ontvangen over de voorbereiding en voortgang van het programma. De Statenleden konden echter weinig met deze informatie, omdat zij niet meer in staat waren de uitvoering (van bepaalde onderdelen) van het programma bij te sturen. Dit kwam mede doordat bepaalde aspecten vastgelegd waren in contracten tussen de provincie en de partners. De Statenleden kregen hierdoor het gevoel dat zij onvoldoende grip hadden op de uitvoering van het programma (Rekenkamer Oost-Nederland, 2016b). Dit (voorgaande) onderzoek van de Rekenkamer vormt de aanleiding om een vervolgonderzoek te doen naar de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces bij netwerksturing.

1.2 Probleemstelling

De volksvertegenwoordiging heeft de taak om het dagelijks bestuur van bijvoorbeeld de provincie of gemeente, te controleren en om toezicht te houden op hun handelingen. Het dagelijks bestuur moet verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging over de gedane uitgaven. Hierbij is het belangrijk dat de volksvertegenwoordiging op de hoogte is van de resultaten van het beleid. De volksvertegenwoordiging moet weten waar de publieke middelen aan zijn besteed en of dit op een rechtvaardige manier is besteed. Het is echter de vraag wat de juiste manier is voor het dagelijks bestuur om verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging in netwerksturing.

Netwerksturing vraagt in vergelijking tot traditionele beleidsvorming om een andere manier van controle uitvoeren en toezicht houden op het dagelijks bestuur door de volksvertegenwoordiging. In een beleidsnetwerk is het dagelijks bestuur namelijk slechts één van de actoren die betrokken is bij het formuleren van beleid, waarmee de rol van het dagelijks bestuur verandert. Bovendien kunnen beleidsnetwerken van elkaar verschillen en is het mogelijk dat verschillende typen beleidsnetwerken om een andere vorm van controle en verantwoording vragen. Dit maakt het noodzakelijk om te onderzoeken hoe het controle- en verantwoordingsproces het beste ingericht kan worden in verschillende typen beleidsnetwerken. Op basis hiervan zijn de volgende doel- en vraagstelling geformuleerd:

Doelstelling

Inzicht verkrijgen in hoe de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging het beste ingericht kan worden in verschillende typen beleidsnetwerken, wat als les kan dienen voor het vormgeven van het controle- en verantwoordingsproces in toekomstige beleidsnetwerken.

Vraagstelling

Hoe kan in verschillende typen beleidsnetwerken de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging het beste ingericht worden?

In dit onderzoek is geprobeerd nieuwe theoretische inzichten te ontwikkelen over hoe de controle en verantwoording in verschillende typen beleidsnetwerken het beste ingericht kan worden en daarmee is dit onderzoek explorierend van aard. In dit onderzoek zijn dus geen theoretische concepten in de praktijk getoetst, maar is de praktijk bestudeerd om tot nieuwe inzichten te komen. Om tot theorieontwikkeling te komen zijn verschillende stappen doorlopen. Ten eerste zijn wetenschappelijke theorieën bestudeerd om te bepalen wat in de literatuur is geschreven over de controle en verantwoording in netwerksturing. Hieruit volgden elementen die belangrijk bleken voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Doordat in de literatuur nog hier nog weinig bekend over is, is het mogelijk dat de controle en verantwoordings-elementen onvolledig of niet relevant zijn. Daarom zijn deze theoretische concepten voorgelegd aan mensen uit de praktijk bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente en aan experts op het gebied van netwerksturing. Hierbij is bepaald wat de mensen uit de praktijk en de experts belangrijk vinden voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Op basis hiervan is geanalyseerd hoe de controle en verantwoording het beste ingericht kan worden in verschillende typen beleidsnetwerken.

Voor het beantwoorden van de vraagstelling zijn acht deelvragen geformuleerd. Deelvragen één tot en met drie zijn theoretisch van aard en deelvragen vier tot en met acht hebben betrekking op de empirie.

Theoretische deelvragen

1. Welke vormen van controle en verantwoording zijn in de literatuur te onderscheiden?
2. Wat is volgens de literatuur de meest geschikte vorm van controle en verantwoording in netwerksturing en welke elementen horen hierbij?
3. Welke typen beleidsnetwerken komen in de literatuur naar voren?

Empirische deelvragen

4. Welke vorm van controle en verantwoording is zichtbaar bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente?
5. Welke tekortkomingen en problemen doen zich in het controle en verantwoordingsproces voor bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente?
6. Wat vinden de mensen uit de praktijk belangrijk voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing?

7. In hoeverre verschillen de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente van elkaar qua type beleidsnetwerk?
8. Hoe kan de controle en verantwoording in netwerksturing volgens de experts het beste worden ingericht?

1.3 Voorbeschouwing op theorie en methoden

In dit onderzoek is geanalyseerd hoe het controle- en verantwoordingsproces het beste ingericht kan worden, zodat de volksvertegenwoordiging voldoende grip heeft op het beleidsproces in een netwerk. Voor het beantwoorden van deze vraag is gebruikgemaakt van literatuur over overheidstoezicht (Helderman en Honingh, 2009; 2010), kaderstelling (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007; Fraanje, 2015; Papadopolous, 2007) en typen beleidsnetwerken (Swinkels, 2011). Op basis van deze literatuur is in het volgende hoofdstuk een overzicht gegeven van twee vormen van controle en verantwoording, de meest geschikte vorm in netwerksturing en verschillende typen beleidsnetwerken.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard, omdat dit onderzoek uitspraken doet over een sociaal verschijnsel, namelijk controle en verantwoording in netwerksturing, in de natuurlijke omgeving bij twee typen beleidsnetwerken door het verzamelen en interpreteren van geschreven materiaal. In dit onderzoek is geprobeerd aan de hand van interviewtranscripten en documenten te verklaren wat de meest geschikte vorm van controle en verantwoording in verschillende typen beleidsnetwerken is. Met het houden van interviews is meer achtergrondinformatie verzameld over wat mensen uit de praktijk en experts belangrijk vinden voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Naast het houden van interviews zijn relevante beleidsdocumenten bestudeerd over de inhoud en uitvoering van de cases en zijn verschillende rapporten en artikelen van experts geraadpleegd.

1.4 Relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de discussie in de wetenschappelijke literatuur over de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in verschillende typen beleidsnetwerken. Verschillende auteurs hebben geschreven over vormen van controle en verantwoording in beleidsnetwerken (Denters, 2016; Denters, Klok & Kranenburg, 2017). Zo geeft Denters (2016) aan dat door de 'verplaatsing van de politiek' (wat het gevolg is van privatisering en vermaatschappelijking) de noodzaak ontstaat om te gaan experimenteren met nieuwe vormen van controle en verantwoording voor gemeenten die participeren in beleidsnetwerken. Denters, Klok en Kranenburg (2017) hebben een handreiking geschreven over nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur. Hierin geven Denters et al. (2017) verschillende ideeën over hoe de controle en verantwoording in een beleidsnetwerk vormgegeven kan

worden. Denters et al (2017) geven een aantal handvaten aan volksvertegenwoordigers hoe de controle en verantwoording in netwerksturing ingericht kan worden. Ondanks het feit dat deze auteurs hebben geschreven over de verandering die gaande is in het controle- en verantwoordingsproces door de opkomst van beleidsnetwerken, hebben de auteurs nog niet specifiek voor ogen welke vorm van controle en verantwoording het meest geschikt is in verschillende typen beleidsnetwerken. Door te onderzoeken hoe het controle en verantwoordingsproces in verschillende typen beleidsnetwerken het beste ingericht kan worden, kan dit onderzoek resultaten opleveren die leiden tot nieuwe (theoretische) inzichten of verder onderzoek.

Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de maatschappij, omdat dit onderzoek inzichtelijk maakt hoe de volksvertegenwoordiging grip kan houden op het beleidsproces en de resultaten in beleidsnetwerken. In beleidsnetwerken werkt de overheid samen met maatschappelijke en private partners om maatschappelijke problemen aan te pakken. Hier dragen burgers belasting voor af aan de overheid en de volksvertegenwoordiging houdt namens de burgers toezicht op de bestedingen van de publieke middelen door het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur moet hierover verantwoording afleggen. In het programma Stad en Regio is ongeveer 245 miljoen euro geïnvesteerd en bij de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente vijftien miljoen euro (Rekenkamer Oost-Nederland, 2016c; Gemeente Dinkelland et al., 2012b). Voor burgers is het belangrijk te weten waar deze publieke middelen aan besteed zijn en of dit effectief en efficiënt is gedaan. Daarom moet het controle- en verantwoordingsproces binnen een overheidsinstelling dat participeert in een netwerk goed functioneren. Dit onderzoek draagt hieraan bij door te onderzoeken hoe de controle en verantwoording het beste ingericht kan worden in netwerksturing.

1.5 Leeswijzer

Deze thesis is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een theoretisch overzicht gegeven van literatuur over controle en verantwoording in netwerksturing. In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd hoe de benodigde data zijn verzameld en welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt. In hoofdstuk 4 worden de resultaten uit de analyse weergegeven en in hoofdstuk 5 wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord waarbij negen aanbevelingen zijn gegeven. Ook wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op de theorie en de onderzoeksmethodologie.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader

In dit hoofdstuk komt literatuur over controle en verantwoording in netwerksturing aan bod. In de eerste paragraaf wordt duidelijk gemaakt wat publieke verantwoording inhoudt, welke functies het heeft en welke verantwoordingsrelaties te onderscheiden zijn. In de tweede paragraaf wordt beschreven welke vormen van controle en verantwoording in de literatuur te onderscheiden zijn en welke vorm hiervan volgens de literatuur het meest geschikt is in netwerksturing. Hieruit volgen vier elementen die belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. In de derde paragraaf wordt beschreven welke typen beleidsnetwerken in de literatuur te onderscheiden zijn en in de laatste paragraaf komt de rol van de theorie aan bod.

2.1 Publieke verantwoording

2.1.1 Definitie

Publieke verantwoording is een concept wat vele definities kent en er zijn verschillen in wat onder het concept verstaan wordt. In de Anglo-Amerikaanse stroming wordt verantwoording gezien als een normatief concept dat standaarden bevat voor het evalueren van het gedrag van publieke actoren. Het is een kwaliteit van een individu of organisatie (Bovens et al, 2008). In Groot-Brittannië, Australië en continentaal Europa daarentegen wordt verantwoording gezien als een institutionele relatie, waarin een actor verantwoording verschuldigd is aan een forum. Bij deze stroming ligt de nadruk op het functioneren van de institutionele relatie (Bovens et al, 2008). Het verschil tussen deze stromingen zorgt ervoor dat er verschillende definities van (controle en) verantwoording in de literatuur voorkomen. In dit onderzoek is de stroming van continentaal Europa, Groot-Brittannië en Australië gehanteerd. Binnen deze stroming definiëren Klijn en Koppenjan (2014) verantwoording als volgt: *“the extent to which actors (accounters: those rendering accounts) are held accountable for their behavior and performance by other actors (accounttees: those to whom account is rendered)”* (p. 243). Publieke verantwoording is dus het verantwoordelijk zijn voor je eigen gedrag en het uitleggen en verantwoorden van je handelen aan een ander (orgaan).

2.1.2 Functies

Het afleggen van verantwoording dient verschillende functies. Ten eerste (1) zorgt verantwoording voor *democratische controle*. Het afleggen van verantwoording is een noodzakelijke voorwaarde, omdat het volksvertegenwoordigers en burgers informatie geeft op basis waarvan het dagelijks bestuur beoordeeld kan worden (Bovens, 2005). Ten

tweede (2) kan verantwoording zorgen voor *integriteit* van het openbaar bestuur. Het publieke karakter van het afleggen van verantwoording biedt bescherming tegen corruptie, vriendjespolitiek, machtsmisbruik en andere vormen van ongewenst gedrag (Bovens, 2005). Ten derde (3) kan verantwoording de *prestaties verbeteren*. Het afleggen van verantwoording is bedoeld om het lerend vermogen van individuen en organisaties te bevorderen (Bovens, 2005). Het heeft niet alleen betrekking op het houden van controle, maar is ook bedoeld om mogelijke fouten te voorkomen. Ten vierde (4) kan verantwoording zorgen voor het verbeteren van de *legitimatatie* van het openbaar bestuur. Met publieke verantwoording wordt geprobeerd het vertrouwen van de burgers in de overheid te waarborgen en de kloof tussen burgers en volksvertegenwoordigers te verkleinen (Bovens, 2005). Ten slotte (5) kan verantwoording zorgen voor *zuivering* (catharsis) bij tragedies, fiasco's, en mislukkingen (Bovens, 2005). Het afleggen van verantwoording kan zorgen voor het afsluiten van een tragische periode. Bovendien kan het ervoor zorgen dat burgers hun frustraties en ongenoegen kunnen uiten en is het voor de overheid een middel om zich te verontschuldigen voor hun gedrag of het gedrag juist te rechtvaardigen.

2.1.3 Verantwoordingsrelaties

Romzek en Dubnick (1987) onderscheiden vier soorten verantwoordingsrelaties: politiek (democratisch), bureaucratisch, legaal en professioneel. In dit onderzoek ligt de nadruk op *politieke verantwoording*. Deze vorm van verantwoording heeft betrekking op de relatie tussen een bestuurder en diegene aan wie hij of zij verantwoording schuldig is, zoals de kiezers, gekozen volksvertegenwoordigers of het algemeen bestuur van een organisatie. Het zorgt voor een meer open en representatieve overheid (Romzek & Dubnick, 1987). De centrale gedachtegang is dat door verantwoording af te leggen de handelingen van de overheid gecontroleerd en gelegitimeerd worden (Bovens et al, 2008). Volgens Bovens et al. (2008) is publieke verantwoording uiterst belangrijk vanuit een democratisch perspectief, omdat het ervoor zorgt dat burgers en volksvertegenwoordigers de bestuurders erop kunnen aanspreken dat zij hun handelingen richten op de wensen van de burgers.

In dit onderzoek wordt de relatie tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur van een overheidsinstelling gezien als een relatie tussen een principaal en een agent. In een keten van delegatie draagt een principaal de uitvoering van publieke taken over aan een agent en de agent dient hierover verantwoording af te leggen (Bovens & Schillemans, 2009). De principaal kan bijvoorbeeld de volksvertegenwoordiging uit de Tweede Kamer of Provinciale Staten zijn. In deze situatie is de agent de minister of gedeputeerde. Voor een succesvolle verantwoordingsrelatie tussen een agent en een principaal zijn volgens Bovens et al. (2008) drie elementen van essentieel belang. Ten

eerste (1) moet een agent de mogelijkheid hebben om informatie te verstrekken aan zijn principaal over zijn handelingen en werkzaamheden. Ten tweede (2) moet de principaal in staat zijn om een gesprek aan te gaan met de agent over zijn of haar gedrag en moet de agent de mogelijkheid krijgen om hierin zijn of haar gedrag uit te leggen. Ten derde (3) moeten zowel de agent als de principaal op de hoogte zijn van het feit dat de principaal sancties op kan leggen voor afwijkend gedrag of goed gedrag juist kan belonen (Bovens et al, 2008).

2.2 Controle en verantwoording in netwerksturing

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vragen welke vormen van controle en verantwoording in de literatuur worden onderscheiden en wat volgens de literatuur de meest geschikte vorm is in netwerksturing. Hiervoor is literatuur over overheidstoezicht (Helderman en Honingh, 2009; 2010) en kaderstelling (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007; Fraanje, 2015a; Papadopoulous, 2007) bestudeerd. In de komende sub-paragrafen worden de verschillende vormen die in deze literatuur naar voren komen besproken en wordt geanalyseerd welke vorm hiervan het meest geschikt is in netwerksturing. Hieruit volgen elementen die belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing, deze komen in de laatste sub-paragraaf aan bod.

2.2.1 Vormen van controle en verantwoording

1. Overheidstoezicht

Toezicht wordt door de Algemene Rekenkamer (2008) gedefinieerd als: *“het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”* (p. 16). De volksvertegenwoordiging verzamelt informatie over de wijze waarop het dagelijks bestuur beleid uitvoert om te oordelen of dit voldoet aan de normen en kaders die zij daarvoor hebben vastgesteld. Op basis hiervan kan het bepalen of de uitvoering moet worden bijgesteld. De volksvertegenwoordiging voert hiermee toezicht uit op de uitvoering van het beleid door het dagelijks bestuur. Dit is de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging (Fraanje, 2015a).

In de literatuur zijn twee vormen van overheidstoezicht te onderscheiden. De eerste vorm (1) is traditioneel toezicht. Dit is klassiek verticaal toezicht waarbij de onder toezicht gestelde (de agent) onder direct toezicht staat van de toezichthouder (de principaal). Deze vorm van toezicht is gericht op het bereiken van het resultaat. De principaal stelt normen en regels vast waaraan de agent zich moet houden. De principaal controleert of

het gedrag van de agent overeenkomt met de opgestelde normen en regels. De agent dient verantwoording af te leggen aan de principaal over zijn handelingen en werkzaamheden.

De tweede vorm (2) is systeemtoezicht. Volgens Helderma en Honingh (2009) is systeemtoezicht *“al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits-) systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met reality-checks uit te voeren”* (p. 16). Bovendien is volgens Helderma en Honingh (2009) *“systeemtoezicht ook het verticale toezicht door de overheid dat gebruikmaakt van interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren”* (p. 7). Systeemtoezicht is een vorm van indirecte toezicht, waarbij de toezichthouder (de principaal) toezicht houdt op de interne procedures van de onder toezicht gestelde (de agent) die zorgen voor het opvolgen van de regels en de processen die in bepaalde resultaten uitmonden (Helderma & Honingh, 2009). In een optimale situatie is de onder toezicht gestelde in staat om zichzelf via het interne borgingssysteem te controleren en te bepalen of het zich houdt aan de regels die de toezichthouder heeft gesteld. Het interne borgingssysteem probeert een ondergrens aan kwaliteit te waarborgen en risico's te verkleinen. De toezichthouder beperkt zich hierbij tot het controleren en bepalen of deze interne borgingssystemen werken (Helderma & Honingh, 2009). De verwachting is dat als het interne borgingssysteem goed functioneert, de toezichthouder minder toezicht hoeft te houden op de onder toezicht gestelde.

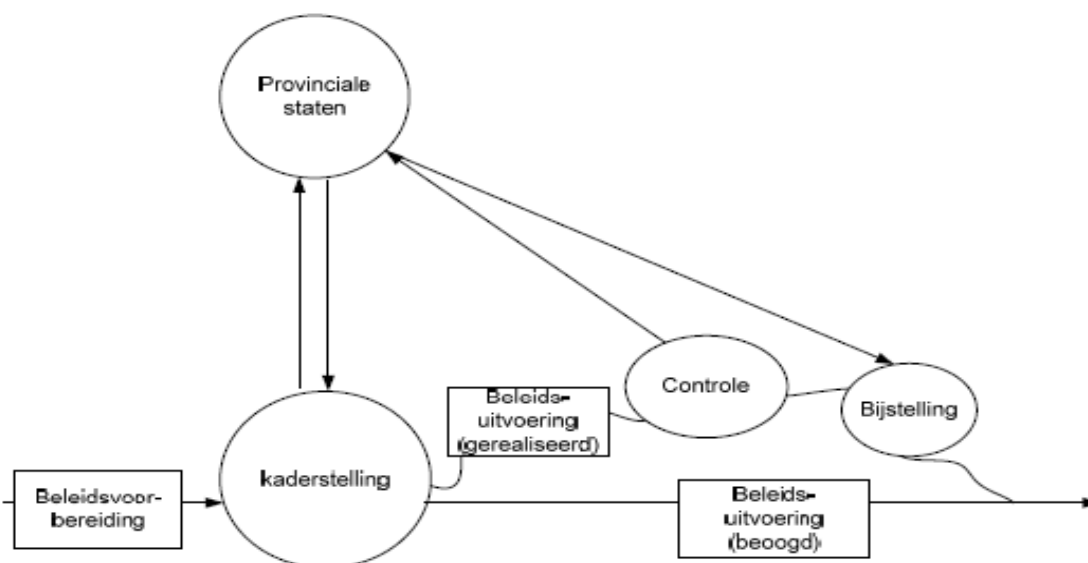
2. Kaderstelling

De kaderstellende taak van de volksvertegenwoordiging houdt in dat het *“van te voren vaststelt wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten moeten zijn van bepaald beleid. Het bestuur zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders”* (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2007, p. 213). Met kaderstelling geeft de volksvertegenwoordiging richtlijnen aan het dagelijkse bestuur voor het formuleren en uitvoeren van beleid. Op basis van deze kaders kan achteraf worden gecontroleerd of het dagelijks bestuur datgene heeft gedaan wat van hen verwacht werd en of de gewenste resultaten zijn behaald. Zonder het stellen van kaders kan de volksvertegenwoordiging geen controle houden op het bestuur. Kaderstelling is daarom een onderdeel van het controle- en verantwoordingsproces. De volksvertegenwoordiging moet kaders stellen om toezicht te kunnen houden op het bestuur of het zich houdt aan de kaders en normen. De kaderstellende en controlerende functie van de volksvertegenwoordiging hangen daarom met elkaar samen.

In de literatuur zijn twee vormen van kaderstelling te onderscheiden. De eerste vorm (1) is traditionele kaderstelling. Dit vindt plaats aan het begin van de beleidscyclus. De kaders worden gezamenlijk door de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur

geformuleerd en deze staan vast gedurende het beleidsproces (Koppenjan et al, 2007). Deze kaders zijn daarna richtinggevend voor de uitvoering van het beleid. De bestuurders moeten zich tijdens de uitvoering houden aan de gestelde kaders en moeten verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordigers over de afspraken die zijn gemaakt in deze kaders (Koppenjan et al., 2007). De volksvertegenwoordigers kunnen op basis van de kaders, controle en toezicht houden op de beleidsuitvoering. Dit kan er mogelijk toe leiden dat de beleidsuitvoering bijgesteld moet worden. In figuur 1 is een overzicht gegeven van traditionele kaderstelling.

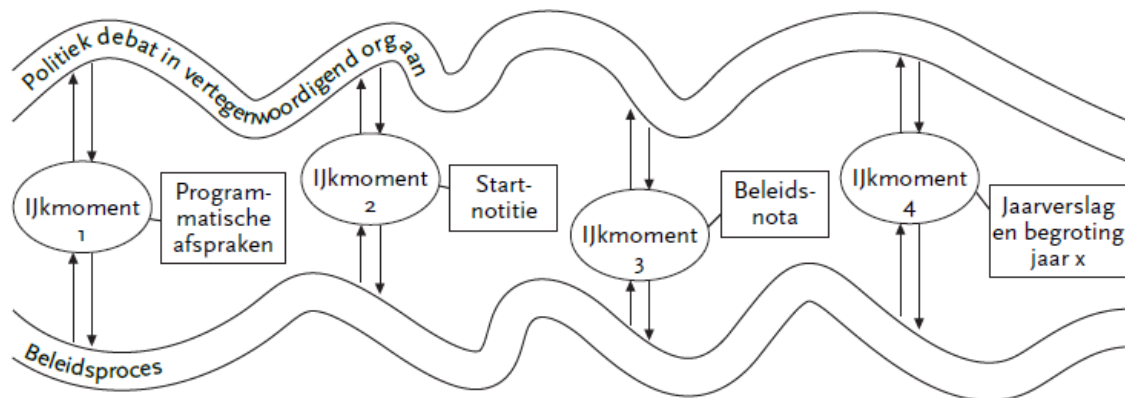
Figuur 1: Traditionele kaderstelling.



Noot. Overgenomen van *Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken* (p. 5), door Koppenjan, J., Kars, M. en Van der Voort, H., 2007, *Beleid en Maatschappij*, 34(4), 210-225.

De tweede vorm (2) is dynamische kaderstelling. Dit houdt in dat het vooraf stellen van kaders en het beleidsproces worden gezien als twee processen die tegelijkertijd plaatsvinden (Koppenjan et al., 2007). Tijdens het beleidsproces vinden voortdurend beslissingsmomenten plaats en zijn de kaders niet statisch maar dynamisch (Koppenjan et al., 2007). De kaders die (vooraf) geformuleerd zijn, kunnen tijdens het beleidsproces worden bijgesteld. Door nieuwe inzichten of veranderingen die optreden tijdens het beleidsproces, kan het wenselijk zijn dat de kaders aangepast moeten worden. Bovendien komen de kaders in interactie tussen de alle betrokken actoren uit het beleidsnetwerk tot stand (Koppenjan et al., 2007). De kaders worden gezamenlijk geformuleerd door alle betrokken actoren. Ten slotte moeten afwijkingen van de kaders mogelijk zijn indien deze door de bestuurders worden toegelicht en verantwoord (Koppenjan et al., 2007). In figuur 2 op de volgende pagina is het proces van dynamische kaderstelling weergegeven.

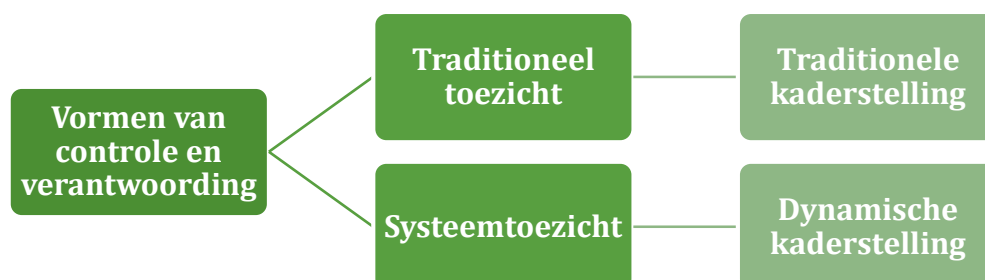
Figuur 2: Dynamische kaderstelling.



Noot. Overgenomen uit *Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken* (p. 5), door Koppenjan, J., Kars, M. en Van der Voort, H., 2007, *Beleid en Maatschappij*, 34(4), 210-225.

Samenvattend zijn in de literatuur verschillende vormen van overheidstoezicht en kaderstelling te onderscheiden, namelijk traditioneel toezicht, systeemtoezicht, traditionele kaderstelling en dynamische kaderstelling. Traditioneel en systeemtoezicht hebben betrekking op de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging en traditionele en dynamische kaderstelling hebben betrekking op de kaderstellende taak. Zoals eerder in deze paragraaf is uitgelegd is kaderstelling een onderdeel van het controle en verantwoordingsproces. Het (vooraf) stellen van kaders is noodzakelijk om achteraf toezicht te kunnen houden op de uitvoering van het beleid, wat maakt dat de kaderstellende taak samenhangt met de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging. Hierdoor zijn de twee vormen van kaderstelling te koppelen aan de twee vormen van overheidstoezicht. Onder traditioneel toezicht valt traditionele kaderstelling. Indien een overheidsinstelling in het controle- en verantwoordingsproces gebruikt maakt van traditionele toezicht, moeten de kaders op een traditionele manier worden vastgesteld. Daarnaast valt onder systeemtoezicht, dynamische kaderstelling. Indien een overheidsinstelling in het controle- en verantwoordingsproces gebruik maakt van systeemtoezicht, moeten de kaders op een dynamische manier worden vastgesteld. Kortom, door de twee taken van de volksvertegenwoordiging met elkaar te koppelen, zijn er twee vormen van controle en verantwoording in de literatuur te onderscheiden, namelijk traditionele controle en verantwoording en systeemcontrole verantwoording. In figuur 3 is een overzicht hiervan weergegeven.

Figuur 3: Vormen van controle en verantwoording.



2.2.2 Meest geschikte vorm van controle en verantwoording

Met de opkomst van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en beleidsnetwerken, verandert de manier waarop beleid wordt geformuleerd. In een beleidsnetwerk wordt beleid geformuleerd in samenwerking tussen meerdere actoren. Dit beïnvloedt de manier waarop de controle en verantwoording in een beleidsnetwerk wordt ingericht. Het is de vraag welke vorm van kaderstelling en toezicht het meest geschikt is in netwerksturing. Volgens Fraanje (2015a) en Koppenjan et al. (2007) werkt het stellen van kaders in beleidsnetwerken anders dan bij traditionele beleidsvorming. Bij traditionele beleidsvorming worden de kaders meer op een traditionele manier geformuleerd. De belangrijkste verschillen tussen traditionele kaderstelling en kaderstelling in beleidsnetwerken zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Verschillen tussen traditionele kaderstelling en in beleidsnetwerken.

Traditionele kaderstelling	Kaderstelling in beleidsnetwerken
<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn duidelijke politieke beslissingsmomenten voor het vaststellen van beleid en voor de controle achteraf. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdens het beleidsproces zijn voortdurend beslissingsmomenten, waardoor een reeks van sturings-, controle- en bijsturingsmomenten ontstaan.
<ul style="list-style-type: none"> • De hoofdlijnen van beleid worden vooraf vastgesteld door de volksvertegenwoordiging. Het bestuur neemt daarna uitvoeringsbeslissingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De hoofdlijnen van beleid zijn het resultaat van interactie tussen de volksvertegenwoordiging en het bestuur en tussen het bestuur en het netwerk.
<ul style="list-style-type: none"> • De normen in het kader zijn SMART geformuleerd. 	<ul style="list-style-type: none"> • De normen in het kader zijn procedurele normen.
<ul style="list-style-type: none"> • Kaderstelling probeert de informatieachterstand van volksvertegenwoordigers te verkleinen vooraf aan het vaststellen van beleid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaderstelling probeert de informatiepositie van volksvertegenwoordigers tijdens het gehele beleidsproces te optimaliseren.
<ul style="list-style-type: none"> • Het kader staat vast gedurende het beleidsproces (statisch). 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kader kan door de interactie tussen de actoren voortdurend worden bijgesteld (dynamisch).
<ul style="list-style-type: none"> • De volksvertegenwoordiging verleent een opdracht aan het bestuur en het bestuur voert de opdracht (eenzijdige relatie). 	<ul style="list-style-type: none"> • Tussen de betrokken actoren bestaat een open dialoog, waarbij informatie met elkaar gedeeld en uitgewisseld wordt.
<ul style="list-style-type: none"> • Het kader geeft een opdracht aan het bestuur over zowel het formuleren van beleid als het beleidsproces. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het kader omvat afspraken met het bestuur over zowel de beleidsinhoud als het beleidsproces, met daarbij voorzieningen voor de interactie met de volksvertegenwoordiging.

Noten. Bewerkt van Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken (p. 5), door Koppenjan, J., Kars, M. en Van der Voort, H., 2007, *Beleid en Maatschappij*, 34(4), 210-225.

Bewerkt van *Sturen in dienstbaarheid* (p.12), door Fraanje, R., 2015, Den Haag: Raadslid.NU.

In tabel 2 is te zien dat traditionele kaderstelling verschilt van kaderstelling in beleidsnetwerken. Bij traditionele kaderstelling geven de volksvertegenwoordigers vooraf kaders mee aan de bestuurders waarin is aangegeven welke doelstellingen en maatschappelijke effecten bereikt moeten worden. De bestuurders gaan binnen de kaders beleid formuleren en de volksvertegenwoordigers stellen daarna het beleid vast. Verder zijn de doelstellingen in de kaders SMART geformuleerd en staan de kaders vast gedurende het beleidsproces. Nadat de kaders zijn vastgesteld, gaan de bestuurders het beleid uitvoeren en de volksvertegenwoordigers houden toezicht op de bestuurders en controleren of het beleid juist wordt uitgevoerd. De bestuurders moeten hierbij verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordigers over hun handelen. De volksvertegenwoordigers kunnen ten slotte bepalen of de uitvoering moet worden bijgesteld. Dit komt overeen met traditioneel toezicht. Traditionele kaderstelling en overheidstoezicht zijn daarom meer gepast indien beleid op een traditionele manier wordt geformuleerd.

In beleidsnetwerken werkt het stellen van kaders en het houden toezicht echter anders. Uit tabel 2 is af te leiden dat de kaderstelling in beleidsnetwerken meer wordt gekenmerkt door een reeks beslissingsmomenten waarbij de kaders het resultaat zijn van interactie tussen de betrokken actoren uit het beleidsnetwerk. Bovendien kunnen de kaders worden aangepast door de interactie tussen de betrokken actoren dat gekenmerkt wordt door een open dialoog. Daarnaast bestaan de kaders uit procedurele normen. Deze kenmerken van kaderstelling in beleidsnetwerken verschillen sterk van traditionele kaderstelling en daarmee is traditionele controle en verantwoording minder geschikt voor beleidsnetwerken (Fraanje, 2015a). Traditionele kaderstelling volstaat niet meer op het moment dat de overheid aan netwerksturing doet (Fraanje, 2015a). De kenmerken van kaderstelling in beleidsnetwerken komen meer overeen met dynamische kaderstelling (Koppenjan et al, 2007; Fraanje, 2015). Zoals in paragraaf 2.2 is uitgelegd worden bij dynamische kaderstelling de kaders geformuleerd samen met de betrokken actoren uit het beleidsnetwerk en kunnen de kaders worden bijgesteld door nieuwe inzichten of veranderingen die optreden tijdens het beleidsproces. Dit komt overeen met de kenmerken van kaderstelling in beleidsnetwerken die beschreven zijn in tabel 2. Hierdoor is dynamische kaderstelling volgens de literatuur het meest geschikt is in netwerksturing (Koppenjan et al., 2007; Fraanje, 2015).

Bovendien komt de wijze waarop toezicht wordt gehouden in beleidsnetwerken meer overeen met systeemtoezicht. Bij de kaderstelling worden tussen het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging afspraken gemaakt over welke partijen mee doen in het netwerk, hoe het proces wordt ingericht en wat de rolverdeling tussen de alle partijen is. Deze afspraken moeten ervoor zorgen dat het netwerk goed functioneert. De

volksvertegenwoordiging controleert vervolgens of het systeem en de procedures in het netwerk voldoen aan de gemaakte afspraken. Indien het systeem voldoet aan de gestelde eisen, hoeft de volksvertegenwoordiging minder toezicht te houden op het dagelijks bestuur en kan het erop vertrouwen dat het systeem goed functioneert om tot de gewenste resultaten te komen. Hierom is systeemtoezicht meer gepast indien beleid in een netwerk wordt geformuleerd. Samenvattend kan gesteld worden dat systeemcontrole en verantwoording het meest geschikt is in beleidsnetwerken.

Ondanks dat systeemcontrole en verantwoording volgens de literatuur het meest geschikt is in netwerksturing, is het mogelijk dat dit niet overeenkomt met de praktijksituatie. Zo kan in de praktijk een combinatie van elementen uit zowel traditionele als systeemcontrole en verantwoording gewenst zijn. Dit wordt verder onderzocht in dit onderzoek.

2.2.3 Elementen van controle en verantwoording in netwerksturing

Hiervoor is uiteengezet dat systeemcontrole en verantwoording volgens de theorie het meest geschikt is in netwerksturing. Hier horen een aantal elementen bij die volgens de literatuur belangrijk zijn voor de inrichting van controle en verantwoording in netwerksturing. In tabel 2 op pagina 18-19 zijn de belangrijkste verschillen tussen traditionele en dynamische kaderstelling weergegeven. Hier zijn de belangrijkste elementen voor controle en verantwoording in netwerksturing uit afgeleid. Deze elementen zijn aangevuld met literatuur over overheidstoezicht van Helderma en Honingh (2009; 2010) en met het werk van Fraanje (2015a), Denters et al. (2017) en Papadopolous (2007). Op basis hiervan zijn vier elementen naar voren gekomen die volgens de literatuur belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing.

Ten eerste (1) moeten de kaders op een dynamische wijze tot stand komen. Hierbij moeten de kaders gezamenlijk door alle betrokken actoren worden geformuleerd. De kaders zijn het resultaat van de interactie tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur en tussen het bestuur en de betrokken actoren uit het beleidsnetwerk (Koppenjan et al., 2007; Helderma & Honingh, 2009). Bovendien moeten de normen en doelstellingen uit de kaders niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) worden geformuleerd (Fraanje, 2015a). *“SMART-doelen doen net alsof gemeenten [lokale overheden] nog alleen aan de knoppen zitten. Ze miskennen dat gemeenten moeten sturen in een netwerk, dat ze daarin afhankelijk zijn van andere partijen en dat ze het dus niet meer alleen voor het zeggen hebben”* (Fraanje, 2015a, p. 12). De volksvertegenwoordiging moet juist procedurele normen formuleren (Fraanje, 2015; Papadopolous, 2007). Procedurele normen hebben betrekking op het verloop van het beleidsproces en zijn meer ambitieuze richtlijnen. Dit beïnvloedt ook de controlerende

taak van de volksvertegenwoordiging. Doordat het normen niet te SMART formuleert, moet het toezicht houden op het proces en kan het alleen controleren of de gemaakte afspraken zijn nagekomen. Daarnaast kunnen de kaders door de interactie tussen de betrokken actoren tijdens het beleidsproces worden bijgesteld. Door nieuwe inzichten of veranderingen die optreden tijdens het beleidsproces, kan het wenselijk zijn om de kaders aan te passen gedurende het beleidsproces. Ten slotte vinden bij dynamische kaderstelling voortdurend politieke beslissingsmomenten plaats tijdens het beleidsproces, waardoor een reeks van sturings-, controle- en bijsturingsmomenten ontstaan. Met het beleidsproces wordt de cyclus bedoeld waarin beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd (De Jong, 2003).

Ten tweede (2) omvatten de kaders afspraken tussen het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging over zowel de beleidsinhoud als het beleidsproces. Er moeten niet alleen inhoudelijke afspraken worden gemaakt, maar ook over het verloop van het proces (Denters et al., 2017). Bovendien moeten hier voorzieningen in zijn opgenomen voor het interactieproces tussen het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging (Koppenjan et al., 2007).

Ten derde (3) probeert dynamische kaderstelling de informatiepositie van de volksvertegenwoordiging tijdens het gehele beleidsproces te optimaliseren (Koppenjan et al., 2007). Kaderstelling zorgt niet alleen voor informatie vooraf, maar ook tijdens het beleidsproces. Hierbij is het belangrijk dat alle actoren informatie met elkaar delen en uitwisselen (Koppenjan et al., 2007; Helderma & Honingh, 2009). Tussen de betrokken actoren moet een open dialoog bestaan, waarbij de actoren de benodigde informatie met elkaar delen. Dit bevordert de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordigers.

Ten vierde (4) moet het verantwoordingsproces worden geoptimaliseerd. In de eerste plaats moeten er momenten worden vastgelegd door de volksvertegenwoordiging waarop het dagelijks bestuur en de betrokken actoren uit het beleidsnetwerk verantwoording afleggen over de werkzaamheden en resultaten (Koppenjan et al., 2007). Afwijkingen van de kaders en normen zijn toegestaan indien deze worden toegelicht en verantwoord door het dagelijks bestuur en de betrokken actoren. In de tweede plaats moeten er beheersmaatregelen aanwezig zijn bij de volksvertegenwoordiging om het gedrag van de bestuurders en de betrokken actoren uit het beleidsnetwerk bij te kunnen sturen indien dat nodig is. Op basis van de verantwoording die wordt afgelegd door de bestuurders en de betrokken actoren, kan de volksvertegenwoordiging bepalen of de uitvoering en/of de kaders bijgestuurd moeten worden (Koppenjan et al., 2007). De uitvoering kan worden beïnvloed, door gebruik te maken van harde of zachte instrumenten. Zachte instrumenten kunnen bestaan uit overreding, overleg of diplomatie (Helderma & Honingh, 2009). Harde instrumenten kunnen bestaan uit het opleggen van sancties, zoals een boete (Helderma & Honingh, 2010). Ten slotte moet de

volksvertegenwoordiging na afloop van het beleidsproces reflecteren op het verloop ervan. Hierbij kunnen de volksvertegenwoordigers hun nieuwe rolinvulling en de werkwijzen in het beleidsproces evalueren en hieruit mogelijke lessen trekken (Koppenjan et al., 2007). In tabel 2 zijn de vier elementen die belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing samengevat.

Tabel 2: Elementen voor het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing.

Elementen voor controle en verantwoording in netwerksturing	
1.	Kaderstelling op dynamische wijze:
	a. De kaders worden in gezamenlijkheid geformuleerd.
	b. De kaders bevatten procedurele normen.
	c. De kaders kunnen bijgesteld worden gedurende het hele beleidsproces.
	d. Er vinden continue politieke beslissingsmomenten plaats.
2.	De kaders omvatten zowel procedurele als inhoudelijke afspraken:
	a. Tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur zijn voorzieningen getroffen voor de interactie hiertussen.
3.	Kaderstelling optimaliseert de informatiepositie van de volksvertegenwoordiging:
	a. Tussen alle betrokken partijen bestaat een open dialoog.
4.	Het verantwoordingsproces wordt geoptimaliseerd:
	a. Er zijn verantwoordingsmomenten vastgelegd.
	b. De volksvertegenwoordiging beschikt over beheersmaatregelen.
	c. Er wordt gereflecteerd op het verloop van het beleidsproces.

Noten. Bewerkt van Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken (p. 5 + 17), door Koppenjan, J., Kars, M. en Van der Voort, H., 2007, *Beleid en Maatschappij*, 34(4), 210-225. Bewerkt van *Sturen in dienstbaarheid* (p.12), door Fraanje, R., 2015, Den Haag: Raadslid.NU.

2.3 Typen beleidsnetwerken

Binnen de literatuur over netwerksturing zijn verschillende typen beleidsnetwerken te onderscheiden. Er kan grofweg een onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende typen. De eerste vorm (1) is een gereguleerde netwerk. Hierbij wordt centraal van boven af aangestuurd en zijn er duidelijk afspraken gemaakt over de resultaten en prestaties die bereikt moeten worden in het netwerk (Swinkels, 2011). Dit kan in een contract of convenant worden vastgelegd. Hierin kunnen duidelijk afspraken in worden opgenomen over welke prestaties bereikt moeten worden in de uitvoering (Swinkels, 2011). In dit type beleidsnetwerk is de sturing meer top-down en gereguleerd. De tweede vorm (2) is een beleidsnetwerk met een overlegstructuur. Hierbij wordt er minder centraal aangestuurd en vindt de sturing meer plaats via overlegmomenten tussen de betrokken partijen uit het netwerk (Swinkels, 2011). De sturing is niet top-down maar komt meer gezamenlijk in het netwerk tot stand. De uitvoering wordt via regelmatige contactmomenten tussen de betrokken actoren gestuurd.

2.4 De rol van de theorie

In de theorie zijn twee vormen van controle en verantwoording te onderscheiden en twee typen beleidsnetwerken. Bovendien zijn vier elementen naar voren gekomen die belangrijk zijn voor de inrichting van het controle en verantwoordingsproces in netwerksturing. Op basis van deze theoretische concepten is in de empirie onderzocht hoe de mensen uit de praktijk en de experts tegen deze concepten aan kijken en wat zij belangrijk vinden voor de inrichting van het controle en verantwoordingsproces in netwerksturing. De theoretische concepten zijn hiermee gebruikt als richtpunt om in de empirie beter naar de werkelijkheid te kijken en tot nieuwe theoretische inzichten te komen. Op basis van het theoretische overzicht uit dit hoofdstuk is bepaald welk kader de theoretische verkenning biedt:

“Op grond van de in dit hoofdstuk ontwikkelde theoretische verkenning zijn twee vormen van controle en verantwoording te onderscheiden en twee typen beleidsnetwerken. In het empirische deel van dit onderzoek wordt bekeken welke vorm van controle en verantwoording gebruikt is en op welke manier en hoe de type beleidsnetwerken voorkomen”.

Hoofdstuk 3 – Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke onderzoeksstrategie centraal staat, welke cases onderzocht zijn, wat de onderzoeksbenadering is en hoe de benodigde data zijn verzameld. Bovendien wordt uitgelegd welke respondenten geïnterviewd zijn en welke documenten bestudeerd zijn. Ten slotte komt de kwaliteit van dit onderzoek aan bod.

3.1 Onderzoeksstrategie

Zoals in de inleiding is duidelijk gemaakt is dit onderzoek explorierend van aard, omdat in dit onderzoek geprobeerd is tot nieuwe theoretische inzichten te komen. Om tot theorieontwikkeling te komen zijn verschillende stappen doorlopen. Als eerst zijn wetenschappelijke theorieën bestudeerd om te bepalen welke vormen van controle en verantwoording te onderscheiden zijn en welke vorm hiervan geschikt is in netwerksturing. Hieruit volgden elementen die belangrijk bleken voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Bovendien is bepaald welke typen beleidsnetwerken in de literatuur naar voren komen. Doordat in de literatuur nog weinig bekend is over de controle en verantwoording in netwerksturing, is het mogelijk dat de controle en verantwoordingselementen onvolledig of niet relevant zijn. Daarom zijn deze theoretische concepten voorgelegd aan mensen uit de praktijk bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente en aan experts op het gebied van netwerksturing. Op basis van een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de cases in de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces, is bepaald wat de mensen uit de praktijk belangrijk vinden voor de inrichting van de controle en verantwoording in netwerksturing. Vervolgens zijn de theoretische concepten voorgelegd aan experts en is bepaald hoe de controle en verantwoording volgens de experts het beste ingericht kan worden in netwerksturing. Op basis van een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen het casuonderzoek en het onderzoek onder de experts is geanalyseerd hoe de controle en verantwoording het beste ingericht kan worden in verschillende typen beleidsnetwerken.

Binnen kwalitatief onderzoek zijn een aantal onderzoeksstrategieën te onderscheiden. Voor dit onderzoek is de casestudy het meest geschikt, omdat in dit onderzoek door meerdere kwalitatieve dataverzamelingmethoden toe te passen, in diepte wordt onderzocht hoe het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing het beste ingericht kan worden. Hiervoor zijn meerdere waarnemingen gedaan bij twee cases in de natuurlijke omgeving op de plaats waar het zich voordoet. De waarnemingen zijn gehouden in de periode juni en juli 2017.

3.2 Selectie van de cases

In dit onderzoek is een meervoudige casestudy uitgevoerd bij twee cases waarbij sprake is van netwerksturing. Dit is gedaan om te onderzoeken of de inrichting van het controle en verantwoordingsproces in netwerksturing afhangt van het type beleidsnetwerk. In het vorige hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat er twee typen beleidsnetwerken te onderscheiden zijn. Om de verschillen tussen deze typen te onderzoeken, zijn twee cases geselecteerd die hierop verschillen: het programma Stad en Regio wordt meer gekenmerkt door een gereguleerde structuur en de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente door een overlegstructuur. Op alle overige variabelen zijn de cases gelijk. Dit is tevens de reden waarom in dit onderzoek niet meer dan twee cases zijn onderzocht, omdat beide cases kenmerken kennen van een van de twee typen beleidsnetwerken.

De cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente zijn geselecteerd op basis van drie criteria, waaraan beide cases voldoen. De eerste eis (1) is dat het beleid samen met de betrokken actoren (publiek dan wel privaat) is geformuleerd en uitgevoerd. De tweede eis (2) is dat de actoren in het netwerk wederzijds afhankelijk zijn van elkaar bij het oplossen van een maatschappelijk probleem. De derde eis (3) is dat de cases van elkaar verschillen in type van netwerksturing. In de komende subparagrafen worden de onderzochte cases beschreven.

3.2.1 Stad en Regio

In 2012 is het programma Stad en Regio van de provincie Gelderland in samenwerking met verschillende partijen tot stand gekomen. In het programma heeft de provincie Gelderland contracten gesloten met zes regio's, acht grote steden en vijf kleine steden uit Gelderland. In totaal zijn daarmee negentien stad- en regiocontracten gesloten door de provincie met verschillende lagere overheden. De stad- en regiocontracten bestonden verder uit 101 uitvoeringsprogramma's en ongeveer 750 projecten (Rekenkamer Oost-Nederland, 2016a). De programma's en projecten droegen bij aan "*dynamische steden en vitale regio's via structuurversterkende maatregelen*" (Rekenkamer Oost-Nederland, 2016c, p. 8). De provincie Gelderland heeft ongeveer 245 miljoen euro geïnvesteerd in het programma. Provinciale Staten van Gelderland hebben hier de kaders voor geschetst en hebben controle uitgevoerd en toezicht gehouden op de uitvoering van het programma. Het programma liep tot en met 2015 en de verantwoording hierover is eind 2016 gegeven (Rekenkamer Oost-Nederland, 2016c).

3.2.2 Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente

In Noordoost Twente deden zich gemeentegrensoverschrijdende problemen voor, waardoor de gemeenten elkaar nodig hebben voor het oplossen ervan (Gemeente Dinkelland et al., 2012b). De problemen hadden betrekking op de vitaliteit van de

samenleving (Gemeente Dinkelland et al., 2012a). Voor het aanpakken van de gemeentegrensoverschrijdende problemen is in 2012 de Gebiedsvisie Noordoost Twente geformuleerd. Deze Gebiedsvisie is tot stand gekomen in samenwerking met verschillende partijen, onder wie de provincie Overijssel, de gemeenten Oldenzaal, Dinkelland, Tubbergen en Losser, het Waterschap Regge en Dinkel (nu Waterschap Vechtstromen) en burgers. Burgers hebben de mogelijkheid gekregen om hun ideeën en wensen over de gebiedsontwikkeling kenbaar te maken. Deze wensen zijn gebruikt als inspiratie bij het ontwikkelen van de Gebiedsvisie (Gemeente Dinkelland, 2012a). De Gebiedsvisie is verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente voor de periode 2012 tot en met 2015. Het uitvoeringsprogramma is tot stand gekomen in samenwerking met de Provincie Overijssel, de betrokken gemeenten en het Waterschap Regge en Dinkel. In de Stuurgroep Noordoost Twente zijn de betrokken overheidsinstellingen vertegenwoordigd en hierin wordt de voortgang van de gebiedsontwikkeling besproken. De provincie Overijssel heeft vijftien miljoen euro geïnvesteerd in de gebiedsontwikkeling (Gemeente Dinkelland et al., 2012b).

3.3 Expertonderzoek

Naast een casestudy is een onderzoek onder experts uitgevoerd. Hierin is geanalyseerd welke elementen volgens experts belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Aan drie experts zijn vragen gesteld over de vormgeving van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. De experts hebben meegedacht over manieren die ervoor kunnen zorgen dat de volksvertegenwoordiging voldoende grip heeft op de uitvoering van bepaalde beleidsopgaven in netwerken. Naast het interviewen van experts, zijn verschillende artikelen en rapporten over controle en verantwoording in netwerksturing bestudeerd om in kaart te brengen hoe experts hierover denken.

3.4 Kernbegrippen

Drie kernbegrippen die centraal staan in dit onderzoek, dienen nader te worden uitgelegd, namelijk netwerksturing, controle en verantwoording en volksvertegenwoordiging. In het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland (2016b) wordt de volgende definitie gehanteerd voor netwerksturing: *“het vermogen om samen met relevante belanghebbenden een probleem op te lossen of kansen te benutten. Het gaat daarbij niet alleen om samenwerken maar ook om het bewerkstelligen van zichtbaar resultaat”* (p. 15). Netwerksturing is dus volgens de Rekenkamer (2016b) het vermogen om in samenwerking een maatschappelijk probleem te verhelpen. Controle houdt in dat er toezicht wordt gehouden op een actor waarbij bekeken wordt of de actor doet wat van hem verwacht wordt en verantwoording houdt in dat een actor verantwoordelijk is voor

zijn of haar gedrag en zich hierover verantwoordt aan een andere actor (Klijn & Koppenjan, 2014). Ten slotte is de volksvertegenwoordiging een orgaan van een overheidsinstelling dat gekozen is door de burgers en waarin de burgers worden vertegenwoordigd door vertegenwoordigers (Rijksoverheid, z.j.).

3.5 Operationalisatie

De theoretische concepten uit hoofdstuk 2 zijn verder ontwikkeld door in de praktijk bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente te analyseren hoe de controle en verantwoording in netwerksturing het beste ingericht kan worden. De theoretische concepten uit het theoretisch kader vormen de basis voor het waarnemingsproces in de empirie. Vanwege deze onderzoeksbenadering zijn de theoretische concepten geoperationaliseerd door middel van het formuleren van topiclijsten. De topiclijsten zijn opgesteld aan de hand van de vier elementen die belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing die weergegeven zijn in tabel 2. De topiclijsten dienen als leidraad voor het opstellen van de verschillende interviewguides en de topiclijsten zijn gebruikt bij het analyseren van de interviewtranscripten en de verzamelde documenten. Voor het analyseren van de documenten zijn nummers en cijfers aangegeven in de topiclijsten.

Er zijn twee topiclijsten opgesteld: één voor het casusonderzoek en één voor het expertonderzoek. Voor het casusonderzoek zijn per element vragen opgesteld over hoe dat element zich in de praktijk bij de cases voordoet, wat de respondenten hiervan vonden en welke tekortkomingen en verbetermogelijkheden de respondenten zagen. Zo zijn bijvoorbeeld aan de medewerkers van de provincie Overijssel vragen gesteld over hoe de kaders bij de Gebiedsontwikkeling NOT zijn geformuleerd, wat men hiervan vond en hoe dit beter kan ten behoeve van goede verantwoording. De topiclijst voor het casusonderzoek is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: topiclijst casusonderzoek.

Elementen	Vragen
<i>1. Kaderstelling op dynamische wijze.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>a. De kaders in gezamenlijkheid formuleren:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Hoe zijn de (financiële) kaders geformuleerd? – Welke actoren waren hierbij betrokken? – Zijn de kaders in interactie tussen alle actoren uit het netwerk geformuleerd? – Wat vond u van de kaderstelling? Ging het goed? • <u>b. Procedurele normen:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Wat voor soort doelen zijn er geformuleerd? – Zijn de doelen SMART geformuleerd of zijn het meer ambitieuze en richtinggevende doelen? – Wat betekent het SMART formuleren van doelstellingen voor de verantwoording?

	<ul style="list-style-type: none"> – Zijn dit volgens u de juiste soort doelen? Wat vindt u hiervan? – Vraagt netwerksturing om een andere soort doelen dan SMART doelstellingen? – Wat betekent dit (soort normen) voor de verantwoording?
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>c. De kaders bijstellen gedurende het hele beleidsproces:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Hoe lang zijn de kaders houdbaar? Staan de kaders vast gedurende het hele beleidsproces? – Is het mogelijk de kaders tijdens het beleidsproces bij te stellen? – Was het bijstellen van de kaders wenselijk? Waarom? – Vraagt netwerksturing om de mogelijk om de kaders bij te kunnen stellen gedurende het beleidsproces?
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>d. Politieke beslissingsmomenten:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Wanneer heeft de volksvertegenwoordiging belangrijke beslissingen genomen? – Zijn er vooral beslissingen genomen vóór het vaststellen van beleid of tijdens het hele beleidsproces?
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>e. Algemeen over kaderstelling:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Wat vindt u in het algemeen van de kaderstelling? Ging het goed? – Vraagt netwerksturing om een andere manier van kaderstelling dan traditionele kaderstelling? – Ziet u manieren hoe de kaderstelling beter kan ten behoeve van goede verantwoording?
<i>2. Inhoudelijke en procedurele afspraken.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>a. In het kader afspraken over beleidsinhoud en proces:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Welke afspraken zijn er tijdens de kaderstelling gemaakt tussen het bestuur en de volksvertegenwoordiging? – Waar hebben deze afspraken betrekking op? (het beleidsproces en/of de beleidsinhoud) – Welke afspraken zijn er gemaakt over de interactie tussen het bestuur en de volksvertegenwoordiging? – Wat vindt u van de gemaakte afspraken? – Ziet u ruimte voor verbetering?
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>b. Reflectie op verloop beleidsproces:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Hoe heeft het bestuur het verloop van het beleidsproces geëvalueerd? Is dit gedaan samen met de partners uit het netwerk? – Hoe heeft de volksvertegenwoordiging haar rol in het beleidsnetwerk geëvalueerd? – Wat vindt u van de manier waarop gereflecteerd is op het verloop van het beleidsproces? Ging dit goed? – Hoe moet in netwerksturing worden gereflecteerd? – Ziet u manieren waarop dit ten behoeve van goede verantwoording beter zou kunnen?
<i>3. Optimaliseren van de informatiepositie volksvertegenwoordiging.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>a. Open dialoog</u> <ul style="list-style-type: none"> – Hoe is de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging geregeld? – Welke afspraken zijn er met de actoren uit het netwerk gemaakt over de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging?

- Wanneer ontvangt de volksvertegenwoordiging vooral de benodigde informatie?
- Wat vindt u van de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging? Ging dit goed?
- Heeft netwerksturing gevolgen voor de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging?
- Vraagt netwerksturing om een andere manier van informatie delen?
- Ziet u manieren waarop de informatievoorziening beter zou kunnen ten behoeve van goede verantwoording?

4. Optimaliseren verantwoordingsproces.

- a. Vastleggen verantwoordingsmomenten:
 - Hoe en wanneer leggen het bestuur en de partners verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging?
 - Zijn er vooraf momenten afgesproken waarop verantwoording wordt afgelegd aan de volksvertegenwoordiging?
 - In hoeverre is de wijze waarop nu verantwoording wordt afgelegd, lastiger dan in een normale situatie?
 - b. Aanwezigheid beheersmaatregelen:
 - Hoe gaat de volksvertegenwoordiging om met normafwijkingen/ongewenste resultaten?
 - Hoe kan de volksvertegenwoordiging de beleidsuitvoering bijsturen?
 - Welke instrumenten worden hiervoor ingezet?
 - c. Algemeen over het verantwoordingsproces:
 - Wat vindt u van de wijze waarop het verantwoordingsproces is ingericht? Ging dit goed?
 - Stelt netwerksturing andere eisen aan het afleggen van (financiële) verantwoording dan in een normale situatie?
 - Vraagt netwerksturing om een andere manier van verantwoording afleggen?
 - Ziet u manieren waarop dit ten behoeve van goede verantwoording beter kan?
-

Voor het expertonderzoek zijn per element vragen opgesteld over hoe dat element het beste ingericht kan worden in netwerksturing volgens de experts. Zo zijn bijvoorbeeld aan de experts vragen gesteld over hoe de kaders in een beleidsnetwerk het beste gesteld kunnen worden en wat voor soort normen hierin opgenomen zouden moeten worden. De topiclijstlijst voor het expertonderzoek is weergegeven in tabel 4.

Tabel 4: Topiclijst expertonderzoek.

Elementen	Vragen
<i>1. Kaderstelling op dynamische wijze.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>a. De kaders in gezamenlijkheid formuleren:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Hoe kunnen we de (financiële) kaderstelling het beste inrichten? – Welke actoren kunnen het beste de kaders formuleren?

	<ul style="list-style-type: none"> – Moeten de kaders in interactie tussen alle betrokken actoren worden geformuleerd? Of is dit alleen een taak van de volksvertegenwoordiging?
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>b. Procedurele normen:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Wat voor soort doelstellingen kunnen het beste geformuleerd worden in de kaders? – Moeten de kaders SMART worden geformuleerd? Of zijn het meer ambitieuze richtlijnen?
	<ul style="list-style-type: none"> – Wat betekent dit (SMART doelen) voor de verantwoording?
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>c. De kaders bijstellen gedurende het hele beleidsproces:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Moeten de (financiële) kaders gedurende het gehele beleidsproces vaststaan zijn? – Acht u het wenselijk dat de (financiële) kaders bijgesteld kunnen worden tijdens het beleidsproces?
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>d. Algemeen over de kaderstelling:</u> <ul style="list-style-type: none"> – In hoeverre is de manier waarop de (financiële) kaders in een netwerk worden gesteld lastiger dan niet in een netwerk? – Wat betekent deze manier van (financiële) kaderstelling voor het verantwoordingsproces?
<i>2. Inhoudelijke en procedurele afspraken.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>a. In het kader afspraken over beleidsinhoud en proces:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Welke afspraken moeten tussen de volksvertegenwoordiging, het bestuur en de actoren uit het netwerk worden gemaakt over het verloop van het beleidsproces? – Welke afspraken moeten vooraf worden gemaakt met de partners over de (financiële) verantwoording? – Waar kunnen deze procedurele afspraken het beste in vast worden gelegd?
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>b. Reflectie op verloop beleidsproces:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Hoe kan het beste worden gereflecteerd op het verloop van het beleidsproces in netwerksturing?
<i>3. Optimaliseren van de informatiepositie van de volksvertegenwoordiging.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>a. Open dialoog</u> <ul style="list-style-type: none"> – Hoe kan de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging het beste worden geregeld? – Welke afspraken moeten er met alle actoren worden gemaakt over de informatie-uitwisseling? – Heeft netwerksturing invloed op de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging? – Vraagt netwerksturing volgens u om een andere manier van informatie uitwisselen dan niet in een netwerk?
<i>4. Optimaliseren van het verantwoordingsproces.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>a. Vastleggen verantwoordingsmomenten:</u> <ul style="list-style-type: none"> – Hoe en wanneer kan het bestuur en de betrokken actoren uit het netwerk het beste (financiële) verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging? – In hoeverre is de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd in een netwerk lastiger dan niet in een netwerk? – Waar liggen de moeilijkheden op het gebied van financiële verantwoording in een beleidsnetwerk?

- b. Aanwezigheid beheersmaatregelen:

- Hoe kan de volksvertegenwoordiging het beste omgaan met afwijkingen van de normen uit de kaders?
 - Hoe kan de volksvertegenwoordiging de beleidsuitvoering het beste bijsturen?
 - Welke instrumenten kan de volksvertegenwoordiging het beste gebruiken?
-

- c. Algemeen over het verantwoordingsproces:

- Stelt netwerksturing andere eisen aan het afleggen van (financiële) verantwoording?
 - Vraagt netwerksturing om een andere manier van verantwoording afleggen door het bestuur en de partners?
 - Wat zijn de consequenties van deze vorm van kaderstelling voor het afleggen van verantwoording door het bestuur en de actoren?
-

3.6 Dataverzamelmethode

In dit onderzoek zijn twee dataverzamelmethode toegepast: het houden van semigestructureerde interviews en het bestuderen van documenten. Via een stageplaats bij de Rekenkamer Oost-Nederland is toegang verkregen tot relevante documenten en contactgegevens voor het benaderen van respondenten.

3.6.1 Interviews

In dit onderzoek zijn veertien interviews gehouden met in totaal vijftien respondenten. Ten eerste zijn voor het casusonderzoek twaalf betrokkenen uit de praktijk gesproken om inzicht te verkrijgen in wat de ervaringen zijn met de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces bij de cases en wat de betrokkenen hiervan vinden. Door het houden van interviews met mensen uit de praktijk is informatie verzameld over welke vorm van controle en verantwoording in de praktijk bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente zichtbaar is, welke problemen en tekortkomingen zich in de praktijk voordoen en in hoeverre de onderzochte cases van elkaar verschillen qua type beleidsnetwerk. Aangezien beide cases in samenwerking met verschillende actoren zijn geformuleerd, is het belangrijk dat meerdere respondenten per casus zijn gesproken. Hierdoor zijn de cases vanuit meerdere perspectieven bestudeerd, waardoor een vollediger beeld over het controle- en verantwoordingsproces is verzameld.

Ten tweede zijn voor het expertonderzoek drie experts op het gebied van samenwerken en netwerksturing geïnterviewd. Deze experts hebben meegedacht over hoe het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing het beste vormgegeven kan worden. Via een stageplaats bij de Rekenkamer Oost-Nederland zijn experts uit verschillende vakgebieden benaderd om mee te denken in dit onderzoek. De experts zijn

geselecteerd op basis van hun deskundigheid en expertise op het gebied van controle en verantwoording bij lokale overheden en overheidssturing in netwerken.

Voor het selecteren van de respondenten zijn de volgende vier criteria gehanteerd:

1. De respondenten moeten betrokken zijn (geweest) bij het controle en verantwoordingsproces van één van de twee cases. Hierbij is het belangrijk dat respondenten in het verleden betrokken zijn geweest bij één van de twee cases of momenteel nog betrokken zijn.
2. Het controle- en verantwoordingsproces moet vanuit alle perspectieven worden belicht. Dit betekent dat meerdere personen vanuit verschillende functies gesproken moeten worden om een volledig beeld te krijgen van hoe het controle en verantwoordingsproces in de praktijk is ingericht en welke problemen en tekortkomingen zich hierbij voordoen.
3. Ten minste twee respondenten moeten betrokken zijn (geweest) bij één van de twee cases als ambtenaar bij de provincie Gelderland of Overijssel. Bovendien moeten ten minste twee respondenten werkzaam zijn (geweest) als (loco-)griffier bij de provincie Gelderland of Overijssel. Daarnaast moeten ten minste twee respondenten betrokken zijn (geweest) bij één van de twee cases als partner van bijvoorbeeld een gemeente of maatschappelijke organisatie.
4. De experts moeten kennis en expertise hebben over het controle en verantwoordingsproces bij een overheidsinstelling (in netwerksturing).

In het casusonderzoek zijn twaalf respondenten gesproken. Voor het programma Stad en Regio zijn acht interviews gehouden met vijf medewerkers van de provincie Gelderland, waaronder de programmamanager, de loco-griffier van Provinciale Staten, de programmacontroller van het programma, de regio-accounthouder van de Regio Noord-Veluwe en de stads-accounthouder van de steden Wageningen en Winterswijk. Bovendien zijn drie contactpersonen van partners uit het beleidsnetwerk gesproken. De partners zijn een regio (Regio Noord-Veluwe) en een grote stad (gemeente Wageningen). Voor de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente zijn vier interviews gehouden met twee medewerkers van de provincie Overijssel, waaronder de programmasecretaris van de Gebiedsontwikkeling en de projectleider. Bovendien zijn twee contactpersonen van partners uit het beleidsnetwerk geïnterviewd. De partners zijn het Waterschap Vechtstromen en het landschapscentrum en belevingsmuseum Natura Docet Wonderryck Twente.

De verdeling qua respondenten tussen de cases is ietwat ongelijk, bij Stad en Regio zijn meer respondenten (8) gesproken dan bij de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente (4). De omvang van het programma Stad in Regio rechtvaardigt echter een groter aantal

respondenten hierbij. Bij Stad en Regio is namelijk 245 miljoen euro geïnvesteerd terwijl bij de Gebiedsontwikkeling NOT slechts 15 miljoen euro is besteed. Daarom is in dit onderzoek ervoor gekozen om meer respondenten bij Stad en Regio te interviewen dan bij de Gebiedsontwikkeling NOT. Desondanks heeft de onderzoeker wel geprobeerd meer betrokkenen bij de Gebiedsontwikkeling NOT te spreken, maar dit is helaas niet gelukt in de beschikbare tijd.

In het expertonderzoek zijn drie experts op het gebied van samenwerken en netwerksturing gesproken. De eerste expert is hoogleraar publiek organisatierecht aan de Universiteit Utrecht en is lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. De expert heeft juridische kennis over samenwerken bij de lagere overheden. De tweede expert is bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en heeft in de afgelopen jaren verschillende artikelen en rapporten geschreven over controle en verantwoording in netwerken. De derde expert is senior adviseur voor de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor financiële verhoudingen en is gespecialiseerd in de financiële aspecten van de overheid en de bekostiging van overheidstaken.

De respondenten zijn geïnterviewd op een locatie die is gekozen op basis van de beschikbare ruimte en tijd. Een overzicht met de geraadpleegde respondenten, locatie, datum en duur van het gesprek is terug te vinden in bijlage 1. Voor het houden van de interviews zijn meerdere interviewguides opgesteld, omdat de respondenten verschillende functies bekleden. Om deze reden is per functie een interviewgide opgesteld die gebaseerd is op een van de topiclijsten in tabellen 4 en 5. In bijlage 2 is één van de interviewguides weergegeven, de overige interviewguides zijn vergelijkbaar met deze. De interviews semigestructureerd, wat inhoudt dat de vragen voor de interviews vooraf geformuleerd zijn op basis van de theoretische concepten uit hoofdstuk 2. Doordat de interviews semigestructureerd zijn, zijn aan alle respondenten binnen dezelfde categorie dezelfde vragen gesteld. In paragraaf 3.7 wordt toegelicht hoe de interviewtranscripten gecodeerd en geanalyseerd zijn.

3.6.2 Documentenanalyse

Naast het houden van interviews zijn in dit onderzoek verschillende documenten bestudeerd. Ten eerste zijn beleidsdocumenten over de inhoud en uitvoering van de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente verzameld. Deze documenten zijn bestudeerd om in kaart te brengen hoe de controle en verantwoording bij de cases is ingericht en hoe de controle en verantwoordingsprocessen in de praktijk functioneren. Bovendien zijn voor het expertonderzoek rapporten over netwerksturing en de rol van volksvertegenwoordigers hierin bestudeerd. De documenten en rapporten zijn geselecteerd op basis van de volgende vier criteria:

1. De documenten moeten inhoudelijk relevant zijn. De documenten moeten gaan over vormen van controle en verantwoording (in netwerksturing), de kaderstellende en controlerende taak van volksvertegenwoordigers of de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling NOT en de uitvoering hiervan.
2. De documenten moeten onderling samenhangen. In een beleidsnota kan bijvoorbeeld gekeken worden naar verwijzingen naar andere bruikbare documenten.
3. De beleidsdocumenten moeten betrekking hebben op de periode waarop dit onderzoek is gericht. Het moet dus gaan om beleidsdocumenten vanaf het moment waarop het beleid is ingevoerd (2012) tot aan de verantwoording over de uitvoering van de programma's (2016).
4. De documenten moeten betrekking hebben op het gezichtspunt van de verschillende actoren. Zo moeten er niet alleen documenten van het College van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten van Gelderland of Overijssel worden bestudeerd, maar ook documenten van de betrokken organisaties in het beleidsnetwerk, zoals maatschappelijke organisaties of gemeenten.

In dit onderzoek zijn tien documenten verzameld en bestudeerd. Voor het casusonderzoek zijn beleidsdocumenten over de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling NOT bestudeerd. Via een stageplaats bij de Rekenkamer Oost-Nederland is toegang gekregen tot relevante beleidsdocumenten van de provincie Gelderland en Overijssel. Voor Stad en Regio zijn de beleidsdocumenten 'Statenvoorstel Programma Stad en Regio 2012-2015/2017' (Provinciale Staten van Gelderland, 2012) en 'Programmaplan 2012-2015' (Provincie Gelderland, 2012) bestudeerd. Het programma Stad en Regio is in 2012 door Provinciale Staten vastgesteld en is vervolgens uitgewerkt in het programmaplan voor de periode 2012 tot en met 2015.

Voor de Gebiedsontwikkeling NOT zijn de documenten 'Gebiedsvisie Noordoost-Twente' (Gemeente Dinkelland et al., 2012a) en 'Uitvoeringsprogramma Gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente' (Gemeente Dinkelland et al., 2012b) bestudeerd. In 2012 is de Gebiedsvisie geformuleerd, welke verder is uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma voor de periode 2012 tot en met 2015. In 2016 is deze opnieuw vastgesteld.

Voor het expertonderzoek zijn verschillende rapporten en artikelen van experts over controle en verantwoording in netwerksturing bestudeerd. De rapporten hebben betrekking op de veranderende rol van de gemeenteraad in netwerken, overheidssturing in netwerken en nieuwe vormen van controle en verantwoording. Een gedetailleerd overzicht met alle geraadpleegde documenten is weergegeven in bijlage 3. In de volgende paragraaf wordt toegelicht hoe de documenten bestudeerd zijn.

3.7 Data-analyse methode

Voor het analyseren van de verzamelde data is in dit onderzoek gebruikgemaakt van kwalitatieve inhoudsanalyse. Vanwege de onderzoeksbenadering analyseert de onderzoeker de verzamelde data aan de hand van theoretische concepten uit het theoretische kader. Voor het analyseren van de data is een codeerschema opgesteld, dat is gebaseerd op de elementen die weergegeven zijn in tabel 3 in hoofdstuk 2. Er zijn twee codeerschema's opgesteld: één voor de interviewtranscripten en één voor de documenten. Op basis hiervan is de verzamelde data gecodeerd. Naast het coderen van de data zijn tijdens het onderzoeksproces verschillende memo's bijgehouden als hulpmiddel bij het maken van een inhoudsanalyse.

Het codeerschema voor de interviewtranscripten is opgesteld op basis van de topiclijsten in de tabellen 4 en 5 in hoofdstuk 3. In dit schema is gewerkt met een kleurensysteem. Zoals in de vorige paragraaf is duidelijk gemaakt, zijn in de interviews per element uit de literatuur feitelijke vragen gesteld over hoe het element in de praktijk zich voordoet en daarnaast subjectieve vragen over de meningen van de respondenten. Om deze reden is aan ieder element is een kleurcode gegeven, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen feitelijke informatie en meningen van de respondenten. Een lichte kleur gaf feitelijke informatie weer en een donkere kleur gaf de mening van een respondent over het element weer. Voor zowel het casusonderzoek als het expertonderzoek is een apart codeerschema opgesteld om de interviewtranscripten te coderen. Alle transcripten zijn in één ronde gecodeerd met hetzelfde codeerschema, waardoor tekstfragmenten uit de transcripten gemakkelijk uit elkaar gehaald konden worden. De tekstfragmenten met dezelfde kleur zijn vervolgens systematisch met elkaar vergeleken om hier een algemeen patroon uit af te leiden.

Het codeerschema voor de documenten is opgesteld op basis van de elementen die besproken zijn in tabel 3 in hoofdstuk 2. In dit schema is aan ieder element dat belangrijk is voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing een cijfer toegekend. Bovendien zijn aan de sub-elementen een letter toegekend. De documenten zijn daarna gecodeerd door aan tekstfragmenten een cijfer en een letter toe te kennen die corresponderen met een van de elementen uit tabel 3. Vervolgens zijn tekstfragmenten met dezelfde cijfers en letters bij elkaar gezet en met elkaar vergeleken.

Voor het samenvoegen van de resultaten uit het casusonderzoek en het expertonderzoek, zijn verschillende stappen doorlopen. Ten eerste zijn de resultaten van het casusonderzoek en het expertonderzoek met elkaar vergeleken en zijn de overeenkomsten en verschillen in meningen over de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces zijn in kaart gebracht. Vervolgens is bepaald welke elementen opgenomen moeten worden in het advies over de inrichting van het controle- en

verantwoordingsproces in verschillende typen beleidsnetwerken. Indien de experts en de mensen uit de praktijk het beide eens zijn over een element, wordt dit gezien als een bevestiging en is dit element opgenomen in het advies. Indien de experts en de mensen uit de praktijk het niet eens zijn over een element, is geanalyseerd waar de mensen uit de praktijk en de experts op verschillen en hoe sterk dit verschil is. Als de experts een element belangrijk vinden voor de controle en verantwoording en de mensen uit de praktijk hebben hier niet iets over aangegeven, dan wordt het element gezien als een aanvulling op de resultaten van het casusonderzoek. Dit element wordt wel opgenomen in het advies. Als het verschil te sterk is, wordt het element niet opgenomen in het advies.

3.8 Kwaliteit van het onderzoek

In deze paragraaf komen de risico's en gevaren van dit onderzoek aan bod en is duidelijk gemaakt hoe deze zo klein mogelijk gehouden zijn. Het eerste risico is de kans op afwijkingen in de resultaten bij herhaling van het onderzoek. Deze is verkleind door duidelijk te omschrijven welke stappen genomen zijn in dit onderzoek en hoe de verzamelde data geanalyseerd is. Bovendien is duidelijk gemaakt hoe de theoretische concepten gemeten zijn, namelijk door twee topiclijsten op te stellen met vragen die gesteld zijn aan de respondenten tijdens de interviews. Ook zijn tijdens het analyseproces memo's bijgehouden waarin is uitgelegd welke keuzes zijn gemaakt tijdens het onderzoek.

Een tweede risico is de kans op beperkte mogelijkheden om de resultaten te generaliseren naar andere situaties. Deze is verkleind door het controle- en verantwoordingsproces vanuit meerdere perspectieven te belichten. Naast het gebruik van bestaande literatuur en documenten, zijn zeven medewerkers van de provincie Gelderland en van de provincie Overijssel en vijf betrokken actoren uit de beleidsnetwerken gesproken. Bovendien zijn 3 experts gesproken om mee te denken over de inrichting de controle en verantwoording in netwerksturing. Dit heeft ervoor gezorgd dat zowel de meningen van de mensen uit de praktijk als de experts over het controle en verantwoordingsproces zijn meegenomen. Door meerdere respondenten met verschillende functies te interviewen, zijn de resultaten beter (analytisch) generaliseerbaar.

Een derde risico is de kans op het verkeert meten van de benodigde data. Deze is verkleind door gebruik te maken van meerdere dataverzamelmethode. Door het combineren van meerdere dataverzamelmethode is geprobeerd zoveel mogelijk bevestigend bewijs te verzamelen. Een gevaar bij het houden van interviews is de kans op sociaal wenselijke antwoorden. Deze is verkleind door extra vragen te stellen bij onduidelijkheden of onvolledige antwoorden. De beperkingen voor de kwaliteit van dit onderzoek worden besproken in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 4 – Resultaten

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verzamelde data. In de eerste paragraaf worden de resultaten van het casusonderzoek weergegeven. Hierbij is per casus een beschrijving gegeven van de controle en verantwoordingsvorm, de tekortkomingen en problemen en het type beleidsnetwerk. In de tweede paragraaf worden de resultaten van het expertonderzoek weergegeven. Hierbij is uiteengezet hoe de controle en verantwoording volgens de experts ingericht zou moeten worden. In de derde paragraaf is geanalyseerd wat de overeenkomsten en verschillen tussen de resultaten uit het casusonderzoek en het expertonderzoek zijn. Op basis hiervan is bepaald hoe de controle en verantwoording in verschillende typen beleidsnetwerken het beste ingericht kan worden. Voor de structuur zijn de elementen in tabel 3 in hoofdstuk 2 aangehouden.

4.1 Controle en verantwoording in de praktijk

In deze paragraaf is ten eerste per casus beschreven hoe het controle en verantwoordingsproces is geregeld en welke vorm van controle en verantwoording zichtbaar is. Daarna is per casus uitgelegd wat de respondenten vonden van het proces en door welk type beleidsnetwerk de casus wordt gekenmerkt. Vervolgens zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de cases in de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in kaart gebracht. Op basis hiervan is bepaald welke elementen de mensen uit de praktijk belangrijk vinden voor de inrichting van controle en verantwoording in netwerksturing.

4.1.1 Stad en Regio

1. Inrichting van het controle- en verantwoordingsproces

Kaderstelling

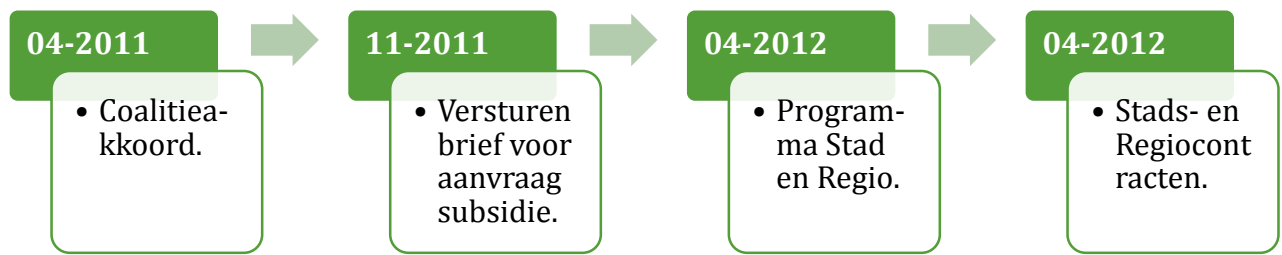
Het programma Stad en Regio is in samenwerking tussen de provincie Gelderland en negentien Gelderse steden en regio's tot stand gekomen. Het is een product van alle betrokken partijen. Hiervoor zijn een aantal stappen doorlopen die kort worden toegelicht. De basis voor het programma is gelegd in het Coalitieakkoord voor de bestuursperiode voor de periode 2011 tot en met 2015 (VVD, PvdA, CDA, & D66, 2011). Hierin werd duidelijk gemaakt dat de provincie Gelderland het stedenbeleid, de sleutelprojecten en de regiocontracten die afliepen in 2011, voort gingen zetten onder het programma Stad en Regio (Provinciale Staten van Gelderland, 2012). Bovendien stond in

het Coalitieakkoord beknopt aangegeven welke doelen het programma moest dienen en welke thema's hierin centraal moesten staan (VVD, PvdA, CDA, & D66, 2011). Hiermee zijn in het Coalitieakkoord de globale kaders voor het programma geformuleerd, op basis waarvan het programma verder is uitgewerkt. Provinciale Staten hebben vervolgens de opdracht gegeven aan Gedeputeerde Staten om contracten met de Gelderse steden en Regio's te sluiten, waarbij Provinciale Staten op hoofdlijnen kaders hebben gegeven voor de invulling van de contracten. Gedeputeerde Staten hebben op basis hiervan een brief gestuurd aan de steden en regio's waarin werd duidelijk gemaakt dat de steden en regio's een aanvraag konden indienen voor een contract en subsidie (Respondent 3, persoonlijke communicatie 15 juni 2017). In de brief werden op hoofdlijnen kaders en voorwaarden gegeven waaraan de aanvraag moest voldoen. De steden en regio's kregen hierdoor de ruimte om te bepalen welke doelen zij wilden nastreven en welke resultaten zij wilden behalen. Dit is gedaan, omdat de provincie vond dat de steden en regio's beter in staat waren te bepalen wat voor hun stad of regio het beste was (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 15 juni 2017). Zo heeft iedere stad en regio rekening kunnen houden met de opgaven waar de stad of regio op dat moment voor stond. Volgens respondent 4 (persoonlijke communicatie, 15 juni 2017) is dit belangrijk, omdat iedere stad of regio te maken heeft met specifieke problemen en opgaven die alleen gelden voor die stad of regio.

De steden en regio's hebben vervolgens in de aanvraag aangegeven welke doelstellingen zij wilden nastreven. De doelen voor de contracten zijn gebaseerd op de regionale lange termijnvisie op 2020 van de stad of regio (Provinciale Staten van Gelderland, 2012). Zo had Regio Noord-Veluwe bijvoorbeeld haar eigen regionale lange termijn visie voor de periode tot 2020 vertaald naar het regio-contract (Respondenten 6 en 7, persoonlijk communicatie, 21 juni 2017). Respondent 1 (2017) gaf aan dat het van buiten naar binnen werken centraal stond in het programma Stad en Regio.

Nadat de provincie de aanvragen vanuit de steden en regio's had bestudeerd, zijn samen met de steden en regio's de contracten opgesteld. De ondertekening van de contracten kon plaats vinden op voorwaarde dat Provinciale Staten zouden instemmen met het programma. Op 25 april 2012 hebben Provinciale Staten het programma Stad en Regio vastgesteld (Provinciale Staten van Gelderland, 2012). Eén dag later zijn ook de contracten met de steden en regio's ondertekend door Gedeputeerde Staten. Uiteindelijk zijn negentien contracten getekend met zes regio's, acht grote steden en vijf kleine steden uit de provincie Gelderland. In de contracten stond een aantal uitvoeringsprogramma's centraal waarbij doelstellingen zijn geformuleerd. Aan deze uitvoeringsprogramma's en doelstellingen zijn vervolgens financiële budgetten gekoppeld (Respondent 3, 2017). Respondent 3 gaf aan dat er op doelniveau gestuurd werd en dat de financiële middelen per programma uit het contract beschikbaar zijn gesteld. In figuur 4 op de volgende pagina is het kaderstellingsproces weergegeven.

Figuur 4: Proces kaderstelling bij Stad en Regio.



Gezamenlijke kaderstelling

Uit het bovenstaande is af te leiden dat bij het programma Stad en Regio geprobeerd is de kaders in gezamenlijkheid te formuleren tussen alle betrokken partijen onder wie de Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de partners. De contracten die zijn gesloten tussen Gedeputeerde Staten en de steden en regio's, zijn gebaseerd op de programma's en doelstellingen die de steden en regio's aandroegen. Provinciale Staten had hier een terughoudende rol in en liet de invulling meer van onderop komen. Er werd dus een meer bottom-up benadering gehanteerd bij het opstellen van de contracten. Wel waren Gedeputeerde Staten en de ambtenaren betrokken bij het formuleren van de doelstellingen voor de contracten (Respondent 4, 2017). Volgens respondent 4 is dit gedaan om te zorgen voor samenhang tussen de programma's en de projecten die daar onder vielen.

Type doelstelling

Volgens alle respondenten¹ die betrokken waren bij het programma Stad en Regio hebben de steden en regio's geprobeerd de doelstellingen voor de stads- en regiocontracten zo SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) mogelijk te formuleren. Zo werd bijvoorbeeld in de contracten aangegeven welke resultaten beoogd werden te behalen in de periode 2012 tot en met 2015. Dit is echter niet bij alle doelstellingen gelukt.² Respondent 8 (Persoonlijke communicatie, 27 juni 2017) gaf hierover aan dat het bij bepaalde taken of opgaven niet mogelijk is om de doelstellingen SMART te formuleren. Zo zijn sociale vraagstukken bijvoorbeeld veel moeilijker om SMART te formuleren dan bijvoorbeeld infrastructurele vraagstukken (Respondent 8, 2017). Volgens respondent 8 hangt het van de taak of opgave van het programma af hoe SMART doelstellingen geformuleerd kunnen worden. Waar de doelstellingen niet SMART geformuleerd konden worden, zijn de doelstellingen op een abstracter niveau geformuleerd, meer als ambitieuze richtlijn die de steden en regio's wilden nastreven.

¹ Respondenten: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 en 8.

² Respondenten: 1, 4, 5, 6, 7 en 8.

De meeste respondenten³ gaven aan geen problemen te hebben met het feit dat de doelstellingen niet altijd SMART geformuleerd konden worden, omdat vooraf niet altijd al duidelijk is hoe het proces gaat lopen. Bovendien konden in een periode van vier jaar (looptijd van het programma), veranderingen optreden die vooraf niet te voorzien zijn. Respondent 2 (persoonlijke communicatie, 4 juli 2017) gaf hierover aan dat het in netwerksturing misschien ook niet altijd nodig is om de doelstellingen SMART te formuleren.

Mogelijkheid tot het bijstellen van de kaders

Eerder in deze paragraaf is uitgelegd dat in de contracten uitvoeringsprogramma's en doelstellingen zijn opgenomen die de steden en regio's in het programma wilden bereiken. In de contracten stond beschreven welke projecten de steden en regio's gingen uitvoeren om de doelstellingen te realiseren. Bovendien waren de financiële middelen beschikbaar gesteld per programma of doelstelling (Respondent 3, 2017). Hierdoor konden de steden en regio's bepalen hoe de financiële middelen werden besteed, zonder dat er continu wijzigingen in het totale programma aangebracht hoefden te worden (Respondent 1, 2017).

In principe stonden de programma's en doelstellingen vast voor vier jaar. Deze konden alleen worden bijgesteld bij het herijkingsmoment dat plaats vond halverwege de looptijd van het programma in 2014 (Respondent 4, 2017). De kaders zelf konden dus niet worden bijgesteld gedurende het beleidsproces. Wel kon er op projectniveau geschoven worden, wat volgens de respondenten ook bij een aantal projecten is gebeurd. Respondent 1 gaf aan dat met Provinciale Staten is afgesproken dat wijzigingen op projectniveau niet voorgelegd hoefden te worden, in de praktijk zijn Provinciale Staten wel geïnformeerd bij grote wijzigingen.

Het bijstellen van de projecten was volgens de meeste respondenten⁴ wenselijk, omdat gaandeweg het proces in een aantal gevallen bleek dat de projecten toch anders liepen dan vooraf werd gedacht. Dit kon te maken hebben met veranderende omstandigheden, de financiering die niet rond kwam of omdat bij de maatschappelijke organisaties of bedrijven waarmee de partners samenwerkten iets gebeurde waardoor een project niet kon doorgaan. Doordat het programma meerjarig was, konden in de tussentijd omstandigheden en ontwikkelingen optreden waardoor de situatie veranderde (Respondent 8, 2017). Een aantal respondenten⁵ gaf aan dat in dit soort situaties de mogelijkheid moet bestaan om op projectniveau aanpassingen te kunnen doen, dit werd steeds gedaan binnen dezelfde doelstellingen. Verder was het niet nodig de financiële

³ Respondenten: 1, 4, 5, 6, 7 en 8.

⁴ Respondenten: 1, 4, 5, 6, 7 en 8.

⁵ Respondenten: 1, 4, 5, 6 en 8.

kaders bij te stellen, omdat alleen op projectniveau aanpassingen zijn gedaan. Provinciale Staten hebben bij het herijkingsmoment in 2014 extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor een aantal contracten (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 28 juni 2017). Dit is een aanvulling geweest op de reeds beschikbaar gestelde middelen (Respondent 8, 2017).

Beslissingsmomenten

Uit het bovenstaande is af te leiden dat er momenten zijn geweest waarop beslissingen genomen werden door de politiek voor het vaststellen van het programma Stad en Regio en tijdens beleidsuitvoering. Bij de kaderstelling werden beslissingen genomen door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten over de doelstellingen die bereikt moesten worden in het programma en werden stads- en regiocontracten gesloten. Daarna vonden uitvoeringsbeslissingen plaats, bijvoorbeeld om extra financiële middelen beschikbaar te stellen bij het herijkingsmoment. Het beleidsproces wordt daardoor gekenmerkt door duidelijke beslissingsmomenten vooraf aan het vaststellen van het beleid en achteraf tijdens de beleidsuitvoering.

Inhoudelijke en procedurele afspraken

Inhoudelijke afspraken

Bij het programma Stad en Regio zijn inhoudelijke en financiële afspraken gemaakt tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en tussen Gedeputeerde Staten en de partners (steden en regio's). Ten eerste zijn inhoudelijke en financiële afspraken opgenomen in de contracten die gesloten zijn tussen de provincie en de steden en regio's. In de contracten staat per programma aangegeven welke doelstellingen behaald moeten worden, welke resultaten beoogd worden en aan welke maatschappelijke effecten de programma's bijdragen (Provincie Gelderland & Regio Noord-Veluwe, 2012). Bovendien hebben Provinciale Staten per programma financiële middelen beschikbaar gesteld. Binnen deze financiële kaders waren de steden en Regio's redelijk vrij in het bepalen aan welke projecten de middelen werden besteed. Dit werd wel in overleg met de accounthouder van de provincie gedaan (Respondent 4, 2017). De contracten bevatten naast inhoudelijke en financiële afspraken, ook de verplichting dat de partners de afspraken moeten nakomen die zijn opgenomen in de contracten (Provinciale Staten van Gelderland, 2012).

Ten tweede zijn er subsidies verstrekt aan de steden en regio's via een subsidiebeschikking. Hier is een subsidieverordening voor opgesteld (Respondent 4, 2017). In de subsidiebeschikkingen is formeel vastgelegd wat de financiële bijdrage van de provincie is en zijn er afspraken gemaakt over de wijze waarop de financiële middelen besteed werden (Provinciale Staten van Gelderland, 2012). In het Statenvoorstel (2012)

staat aangegeven: “de contracten en de subsidiebeschikkingen vormen samen het totaalpakket van afspraken, toezeggingen en inspanningsverplichtingen die de komende jaren de basis vormen voor de invulling van de samenwerking provincie-steden-regio's” (p. 38). De contracten en subsidiebeschikkingen bevatten dus alle inhoudelijke en financiële afspraken die gemaakt zijn tussen de provincie Gelderland en de partners.

Procedurele afspraken

Naast inhoudelijke en financiële afspraken in de contracten en subsidiebeschikkingen, zijn er volgens de meeste respondenten⁶ geen specifieke procedurele afspraken gemaakt. Wel komen deze indirect terug in de contracten en subsidiebeschikkingen, maar vooraf zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt tussen de provincie en de betrokken partijen over de inrichting en het verloop van het beleidsproces. Bovendien zijn er geen duidelijke voorzieningen getroffen voor de interactie tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (Respondent 2, 2017; Rekenkamer Oost-Nederland, 2016b). Wel zijn er afspraken gemaakt over de informatievoorziening en verantwoording aan Provinciale Staten.⁷ Deze afspraken gaan over de voortgang van de uitvoering van het programma. Bepaalde afspraken zijn vooraf bij de kaderstelling vastgesteld, anderen zijn meer in de loop van het proces tot stand gekomen tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (Respondenten 1 en 2, 2017). De afspraken over de informatievoorziening en verantwoording komen hierna aan bod.

Informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging

Informatie-uitwisseling

In het programma Stad en Regio zijn afspraken over de informatievoorziening tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gemaakt. Provinciale Staten werden twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het programma via voortgangsrapportages (Provinciale Staten van Gelderland, 2012). Gedeputeerde Staten wilden in eerste instantie één keer per jaar rapporteren (Respondent 4, 2017). Met het amendement ‘Vinger aan de Pols’ hebben Provinciale Staten om meer rapportagemomenten gevraagd om grip te krijgen op de beleidsuitvoering (Provinciale Staten van Gelderland, 2012). De voortgangsrapportages zijn via de Planning & Control-Cyclus verstrekt (Provincie Gelderland, 2012). Bij de voorjaarsnota in april ontvingen Provinciale Staten informatie over de actuele stand van zaken op dat moment en in deze rapportage werd per programma (uit de contracten) aangegeven wat de voortgang was. Deze informatie werd verstrekt op basis van de gesprekken die de accounthouders met

⁶ Respondenten: 1, 2, 4, 5, 6 en 7.

⁷ Respondenten: 1, 4, 5, 6 en 7.

de contactpersonen van de steden en regio's onderhielden (Respondent 4, 2017). Bij de najaarsnota in oktober ontvingen Provinciale Staten een voortgangsrapportage waarin per programma aangegeven werd of de uitvoering op schema lag en zo niet, wat er hier aan gedaan werd om wel op schema te komen (Respondent 1, 2017). Deze informatie werd verstrekt op basis van de rapportages die de steden en regio's voor 1 juni indienden bij Gedeputeerde Staten. In de contracten en subsidiebeschikkingen waren afspraken gemaakt met de steden en regio's over het verstrekken van informatie (Respondenten 1, 4 en 5, 2017). De verplichting was dat de steden en regio's in ieder geval één keer per jaar informatie verstrekten over de voortgang. Verder hadden de ambtenaren van de provincie en contactpersonen van de steden en regio's regelmatig onderling contact. De frequentie hiervan was afhankelijk van de fase waarin de programma's en projecten zich bevonden.⁸

Rol ambtenaren

De ambtenaren (accounthouders) van de provincie Gelderland hadden een belangrijke rol in de informatievoorziening aan Provinciale Staten. De accounthouders hielden de voortgang van programma's bij en waren verantwoordelijk voor het opstellen van de voortgangsrapportages (Provincie Gelderland, 2012). Bovendien waren de accounthouders het aanspreekpunt vanuit de provincie voor de partners uit het netwerk. De accounthouders hadden hiervoor regelmatig (wekelijks of maandelijks) contact met de contactpersonen uit de steden en regio's. Het contact met de partners was vrijblijvend en was afhankelijk van de fase waarin de uitvoering zich bevond. Daarnaast is in het programma Stad en Regio vastgelegd dat vier keer per jaar een ambtelijke programma-bijeenkomst werd georganiseerd waarbij alle accounthouders en contactpersonen van de steden en regio's uitgenodigd waren om informatie en ideeën met elkaar te delen (Provincie Gelderland, 2012). Ook werden verschillende overlegmomenten georganiseerd voor alle regio's of steden samen. Zo hadden bijvoorbeeld alle contactpersonen van de regio-contracten en de provincie een aantal keer per jaar een regio-overleg (Respondent 6, 2017). Deze overlegmomenten tussen de provincie en regionale of stedelijke partners werden door de contactpersonen als zeer praktisch ervaren (Respondenten 6, 7 en 8, 2017). Hierdoor konden ze volgens respondent 6 met elkaar overleggen waar andere steden of regio's tegen aanliepen en konden partners van elkaar leren.

⁸ Respondenten: 4, 5, 6, 7 en 8.

Verantwoordingsproces en reflectie

Formele verantwoording

In het programma Stad en Regio zijn afspraken gemaakt over de verantwoording aan Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten en de partners. De steden en regio's die een subsidie ontvingen van de provincie waren verplicht één keer per jaar schriftelijk te rapporteren aan Gedeputeerde Staten over de inhoudelijke en financiële voortgang van de programma's en projecten waarvoor subsidies beschikbaar waren gesteld (Provinciale Staten van Gelderland, 2012). Dit is de jaarlijkse verantwoording over de resultaten door de partners aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten koppelden deze informatie vervolgens terug aan Provinciale Staten via de P&C-cyclus bij de najaarsnota. Naast de jaarlijkse verantwoording aan Provinciale Staten werd in 2016 een eindverantwoording afgelegd over de totale resultaten en bestedingen door de partners. Alleen in de eindverantwoording werd gerapporteerd over het bereiken van de beoogde doelen en maatschappelijke effecten. Dit is gedaan, omdat pas na verloop van tijd inzichtelijk wordt wat de maatschappelijke effecten zijn en daarmee of de beoogde doelen zijn behaald (Provinciale Staten van Gelderland, 2012). Halverwege het programma in 2014 werd de verantwoording door de steden en regio's voorzien van een accountantsverklaring met informatie over de financiën (Respondent 3, 2017). Ook de eindverantwoording in 2016 werd voorzien van een accountantsverklaring (Provinciale Staten van Gelderland, 2012).

Informele verantwoording

Naast de formele momenten zijn er ook informele momenten geweest waarop verantwoording werd afgelegd, zoals het afleggen van werkbezoeken door de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (Respondent 4, 2017). De frequentie van de werkbezoeken is in loop van tijd afgenomen, omdat het Statenleden (en Gedeputeerden) te veel tijd kostte om bij alle steden en regio's langs te gaan (Respondent 1, 2017). Bovendien nam volgens respondenten 1 en 4 de animo vanuit de Statenleden af, nadat nieuwe Statenverkiezingen hadden plaatsgevonden. Verder kunnen de contactmomenten tussen de partners en de provincie en feestelijke openingen van een project ook gezien worden als een soort van verantwoording waarbij partners laten zien wat er is gerealiseerd (Respondent 4, 2017).

Sturingsmogelijkheden

Provinciale Staten hadden volgen respondent 2 beperkte bijsturingsmogelijkheden. Bij het bespreken van de voortgangsrapportages konden Provinciale Staten vragen stellen aan Gedeputeerde Staten over de beleidsuitvoering (Respondent 2, 2017). Provinciale Staten hebben de volgens respondenten 1 en 2 bij de start van Stad en Regio vooral

gestuurd door veel te overleggen met Gedeputeerde Staten die dat vervolgens weer deelden met de partners. Provinciale Staten konden de beleidsuitvoering niet veel meer bijsturen, doordat veel afspraken vastlagen in meerjarige contracten. Zij konden nog wel enige sturing geven bij het herijkingsmoment in 2014. Hierbij konden Provinciale Staten het laatste gedeelte van de financiële middelen beschikbaar stellen en eventuele gewenste koerswijzigingen doorvoeren (Respondent 4, 2017).

Reflectie op het beleidsproces

Het programma Stad en Regio is op verschillende manieren geëvalueerd. Ten eerste hebben Boogers, Mentink en Kuper (2014) gereflecteerd op de werkwijze van het programma. Boogers et al. (2014) adviseerden de provincie Gelderland om heldere kaders te formuleren, zodat de steden en regio's weten wat de verwachtingen van de provincie zijn wat betreft de type programma's voor de contracten. Ook bevalen Boogers et al. (2014) aan dat de steden en regio's meer tijd moeten krijgen om een aanvraag in te dienen, zodat steden en regio's tot een betere afstemming kunnen komen en samenwerkingsverbanden aan kunnen gaan.

Ten tweede deed de Rekenkamer Oost-Nederland op verzoek van Provinciale Staten onderzoek naar de democratische legitimiteit van het programma Stad en Regio. De Rekenkamer onderzocht hoe de leden van Provinciale Staten kunnen sturen en controleren indien beleid in netwerksturing wordt geformuleerd (Ijssels & Mathijssen, 2016). Het onderzoek van de Rekenkamer wees uit dat het programma democratisch legitiem is. De provincie heeft vooral op een traditionele manier gestuurd (Rekenkamer Oost-Nederland, 2016b). De Rekenkamer (2016b) deed drie aanbevelingen en respondenten 1 en 2 gaven aan dat deze aanbevelingen van harte zijn overgenomen. De provincie probeert de aanbevelingen mee te nemen in nieuw beleid dat in netwerksturing tot stand komt.

De provincie Gelderland heeft zelf niet gereflecteerd op het verloop van het beleidsproces bij het programma Stad en Regio. Dit heeft de Rekenkamer voor de provincie gedaan. Ook Provinciale Staten hebben niet expliciet stil gestaan bij de eigen rol in het proces (Respondent 2, 2017). Provinciale Staten hebben volgens respondent 2 wel stil gedaan bij de lessen van de Rekenkamer en deze meegenomen in hun rol. Verder hebben Gedeputeerde Staten het programma niet samen met de partners geëvalueerd (Respondenten 6, 7 en 8, 2017). Wel heeft de Gedeputeerde die verantwoordelijk was het programma informeel met de steden en regio's afgesloten (Respondent 1, 2017). De noodzaak is niet gevoeld om het beleidsproces te evalueren.⁹

⁹ Respondenten: 1, 2 en 4.

2. Vorm van controle en verantwoording

Het programma Stad en Regio wordt meer gekenmerkt door traditionele controle en verantwoording dan door systeemcontrole en verantwoording, al kent het programma kenmerken van beide vormen. Ten eerste werd in het programma Stad en Regio op een traditionele manier toezicht gehouden. Het dagelijks bestuur legde namelijk twee keer per jaar verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging over de stand van zaken via schriftelijke rapportages. Deze werden opgesteld op basis van de gesprekken tussen de provincie en de partners en de voortgangsrapportages van de partners aan de provincie. In de verantwoording stond de voortgang van het bereiken van de doelstellingen voorop en de volksvertegenwoordiging controleerde of de uitvoering door het dagelijks bestuur overeen kwam met de gestelde normen uit de kaders.

Naast traditioneel toezicht zijn in het programma drie kenmerken van traditionele kaderstelling aanwezig. In het beleidsproces zijn namelijk duidelijke politieke beslissingsmomenten geweest voor het vaststellen van het beleid en voor de controle daarna in de uitvoering. Bovendien konden de kaders niet worden bijgesteld gedurende het beleidsproces. De contracten en de doelstellingen van het programma stonden vast en konden niet tussentijds worden herzien. Wel zijn er op projectniveau binnen de doelstellingen aanpassingen gedaan door veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten. Daarnaast zijn bij de kaderstelling geen duidelijke afspraken gemaakt over de inrichting van het beleidsproces. Wel zijn een aantal afspraken tot stand gekomen tijdens het beleidsproces waarbij afgesproken is dat de volksvertegenwoordiging op de hoogte werd gehouden van de voortgang.

Het programma kent echter ook drie kenmerken van dynamische kaderstelling. Zo zijn de kaders in gezamenlijkheid tussen alle betrokken partijen geformuleerd, doordat de steden en regio's samen met de accounthouder van de provincie de programma's en doelstellingen voor de contracten hebben geformuleerd. Bovendien hebben de steden en regio's bij de kaderstelling geprobeerd de doelstellingen uit de contracten zo SMART mogelijk te formuleren, maar is dit bij de meeste doelstellingen niet gelukt. Waar de doelstellingen niet SMART geformuleerd konden worden, zijn de doelstellingen meer als ambitieuze richtlijnen geformuleerd die de steden en regio's wilden nastreven. Daarnaast werd de benodigde informatie openlijk gedeeld tussen het dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging.

Samenvattend kan gesteld worden dat Stad en Regio zowel kenmerken van traditionele als van dynamische kaderstelling kent en niet één type kaderstelling centraal staat in het programma. Wel is bij stad en Regio op een meer traditionele manier toezicht gehouden. Het bovenstaande is samengevat in tabel 6 op de volgende pagina.

Tabel 6: Vorm van controle en verantwoording bij Stad en Regio.

Kaderstelling		Overheidstoezicht
<i>Traditioneel</i>	<i>Dynamisch</i>	<i>Traditioneel</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsvormende & uitvoeringsbeslissingen. • Kaders staan vast. • Geen procedurele afspraken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door interactie tot stand gekomen. • Geen SMART doelstellingen. • Informatie openlijk gedeeld. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording door GS aan PS via rapportages. • PS controleerde of uitvoering door GS overeen kwam met de kaders.

3. Ervaringen en tekortkomingen

Kaderstelling

In het algemeen vonden de respondenten dat de kaderstelling bij het programma Stad en Regio goed verliep. Wel was het voor alle betrokken partijen een zoektocht hoe breed de kaders geformuleerd moesten worden. Bovendien gaf een aantal respondenten¹⁰ aan dat het proces waarbij de kaders zijn geformuleerd, erg snel verliep. Zo moesten de stads- en regiocontracten in een kort tijdsbestek gesloten worden om tijdig te kunnen beginnen met het uitvoeren de projecten. Dit was nodig omdat de projecten binnen vier jaar gereed moesten zijn. Statenleden worden voor een periode van vier jaar gekozen en ook de Gedeputeerden in vier jaar resultaten willen behalen. Volgens respondenten 6 en 7 heeft dit ervoor gezorgd dat er weinig tijd beschikbaar was om tot een goede afstemming te komen met de steden en regio's. Aan de andere kant gaf respondent 4 aan: *"ik twijfel er aan of het programma dan wel anders was geworden, dan heb je minder tijd om de doelen te realiseren"*. Nu kon relatief snel begonnen worden met het uitvoeren van de contracten, wat niet gelukt was indien meer tijd was genomen om te discussiëren over de inhoud van de contracten (Respondent 4, 2017).

Verder gaven respondenten 6 en 7 aan dat het voor een regio lastig is om in een kort tijdsbestek goede afstemming te vinden tussen alle gemeenten die in een regio samenwerken. Volgens respondent 1 was het voor steden wat gemakkelijker om in een korte tijd tot goede afspraken te komen, maar was dit voor regio's lastiger. Respondent 1 gaf aan dat het daarom belangrijk is dat aan Provinciale Staten wordt voorgelegd wat er moet gebeuren om op een goede manier tot afspraken (en contracten) te komen met alle betrokken partijen. Dit heeft betrekking op hoe het verloop van het beleidsproces in netwerksturing ingericht moet worden. Volgens respondent 1 was het verstandig geweest om Provinciale Staten bij de kaderstelling voor te leggen welke stappen doorlopen moeten worden in netwerksturing en welke afspraken daarvoor nodig zijn. Provinciale Staten hadden zo aan kunnen aangeven of zij het hier mee eens zijn. Ook

¹⁰ Respondenten: 5, 6, 7 en 8.

respondent 2 is van mening dat achteraf gezien meer eisen gesteld hadden moeten worden aan het verloop van het beleidsproces in een netwerk. Daarna kunnen meer inhoudelijke afspraken gemaakt worden over de te bereiken doelen en resultaten. Volgens respondent 1 zijn dit twee aparte stappen die bij de kaderstelling genomen moeten worden in netwerksturing. Bij het stellen van de kaders in netwerksturing moet dus niet alleen worden nagedacht over inhoudelijke afspraken, maar ook over procesmatige stappen die genomen moeten worden.

Daarnaast gaven verschillende respondenten¹¹ aan dat bij het programma Stad en Regio op een hoog niveau gestuurd werd, namelijk op de doelstellingen. Volgens de ambtenaren van de provincie zijn Provinciale Staten weinig betrokken bij het bepalen van de doelstellingen voor de stads- en regiocontracten. De doelstellingen zijn vooral door de steden en regio's geformuleerd in samenwerking met de accounthouder van de provincie. De doelstellingen zijn wel voorgelegd aan Provinciale Staten, maar volgens respondent 3 hadden Provinciale Staten meer meegenomen kunnen worden bij het bepalen van de doelstellingen. Respondent 3 (2017) geeft hierover aan: *“als je echt voor netwerksturing kiest, is het zinvol dat Provinciale Staten aan de voorkant meedenken, over wat zij belangrijk vinden”*. Volgens een aantal respondenten hadden Provinciale Staten meer betrokken kunnen worden bij het bepalen van de doelstellingen voor de contracten.

Ten slotte gaf respondent 2 aan dat de provincie zich vooraf beter had moeten afvragen of de taak of opgave geschikt is voor netwerksturing. Volgens respondent 2 hangt de manier waarop de kaders worden geformuleerd af van de beleidsopgave. Daarom is het volgens respondent 2 belangrijk om vooraf te bepalen of een opgave geschikt is om in netwerksturing op te pakken.

Inhoudelijke en procedurele afspraken

In de vorige sub-paragraaf is duidelijk gemaakt dat voorafgaand aan het stellen van de kaders niet alleen moet worden nagedacht over inhoudelijke afspraken maar ook over procesmatige stappen die genomen moeten worden in het beleidsproces. Volgens een aantal respondenten hadden Provinciale Staten beter voorgelicht moeten worden over de stappen die genomen moeten worden in netwerksturing. Het proces had beter omlijnd moeten worden, zodat het voor Provinciale Staten duidelijker was geweest welke stappen in het beleidsproces genomen moeten worden indien zij beleid formuleren in een netwerk. Vooraf aan de kaderstelling moeten dus zowel inhoudelijke als procedurele afspraken worden gemaakt over hoe het verloop van het beleidsproces gericht wordt. De respondenten gaven geen andere tekortkomingen en verbeterpunten.

¹¹ Respondenten: 1, 3 en 4.

Informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging

De ambtenaren en de contactpersonen van de partners gaven aan dat het contact tussen de provincie en de steden en regio's goed verliep en dat er regelmatig overleg plaats vond. Hierdoor waren alle betrokken partijen goed op de hoogte van de situatie en kon er op tijd gestuurd worden waar dit nodig was. De contactpersonen van de partners gaven aan dat de werkwijze met een accounthouder bij de provincie fijn werken was, waardoor de partners goed op de hoogte waren wanneer informatie aangeleverd moest worden.

Alle respondenten¹² gaven echter wel aan dat er vooral verbeteringen mogelijk zijn in de manier waarop gerapporteerd werd aan Provinciale Staten en voorafgaand daaraan aan Gedeputeerde Staten. Nu werden vaak dikke schriftelijke rapportages opgesteld wat Provinciale Staten veel tijd kostte om door te nemen (Respondenten 2, 4 en 5, 2017). De respondenten hebben geen van allen precies voor ogen hoe dit beter gedaan kan worden, maar dragen wel verschillende ideeën aan. Zo zijn respondenten 1, 2, 3 en 5 voorstanders van het afleggen van een werkbezoek door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten aan de steden en regio's om te zien welke projecten uitgevoerd worden en wat de stand van zaken is. Volgens respondent 2 levert dit meer informatie op over hoe de partners het proces ervaren, waar de partners tegen aanlopen en wat voor hun de uitdagingen zijn. Bij aanvang van het programma Stad en Regio is het de bedoeling geweest dat er regelmatig werkbezoeken georganiseerd werden voor Provinciale Staten (Provincie Gelderland, 2012). Doordat Statenleden relatief weinig tijd beschikbaar hebben voor het uitvoeren van hun taken, waren de Statenleden niet in staat overal langs te gaan (respondenten 1 en 2, 2017). Daarom is de frequentie van de werkbezoeken halverwege het proces terug gebracht. Respondenten 2 en 5 zijn echter van mening dat dit een goede methode is om informatie uit het netwerk op te halen en te zien hoe de partners het proces ervaren. Bovendien moeten Gedeputeerde Staten experimenteren met de wijze waarop zij rapporteren aan Provinciale Staten door bijvoorbeeld de rapportages te voorzien van plaatjes of de informatie in korte factsheets samen te vatten (Respondenten 1 en 5, 2017). Ook zouden er ook filmpjes gemaakt kunnen worden door de steden en regio's over de stand van zaken van de projecten (Respondent 5, 2017). De Statenleden zelf zijn niet gesproken in dit onderzoek, waardoor hun mening niet meegenomen kon worden.

Verantwoordingsproces en reflectie

De meeste respondenten¹³ gaven aan dat de verantwoording goed functioneerde en dat het duidelijk was wat van de partners verwacht werd en wanneer verantwoording afgelegd moest worden. Wel zijn in de interviews een aantal problemen en tekortkomingen bij het verantwoordingsproces naar voren gekomen. Alle

¹² Respondenten: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 en 8.

¹³ Respondenten: 1, 2, 3, 4, 6 en 7.

respondenten¹⁴ gaven aan dat de verantwoordingsdocumenten te uitgebreid waren. De steden en regio's moesten een verantwoordingsformat hanteren, waarbij vrij uitgebreid per programma en per project verantwoord moest worden wat de resultaten tot dan toe waren en hoeveel financiële middelen waren besteed. Hierdoor ontstonden grote rapportages aan de provincie, soms van meer dan 60 pagina's (Respondent 3, 2017). Bovendien gaven respondenten 6, 7 en 8 aan dat zij niet alle informatie kwijt konden in het format van de provincie. Respondent 6 gaf hier het volgende over aan: *"Ik vond dat model [verantwoordingsmodel van de provincie Gelderland] op zich prima, maar niet geschikt om zo nodig extra informatie te kunnen verstrekken"*. De contactpersonen verwerkten daarom hun eigen systeem van rapporteren in het verantwoordingsformat van de provincie. Iedere partner ontwikkelde hierdoor zijn eigen manier om te verantwoorden. De verantwoordingsrapportages werden vervolgens door Gedeputeerde Staten samengevoegd en in de najaarsnota aan Provinciale Staten voorgelegd. De meeste respondenten¹⁵ gaven aan dit voor Statenleden erg veel materiaal was om door te nemen. Deze wijze van verantwoording afleggen aan Provinciale Staten was volgens de respondenten niet optimaal.

Daarnaast gaf respondent 3 aan dat het afleggen van financiële verantwoording niet lastiger is in een netwerksituatie dan normaal. Wel was het volgens respondent 3 goed geweest om ook de bestedingen van de partners mee te nemen in de verantwoording, aangezien in het programma Stad en Regio de afspraak van cofinanciering was gemaakt. Dit hield in dat de provincie voor maximaal 50% een subsidie zou verstrekken en de steden en regio's voor 50% zouden mee financieren. Het kon voorkomen dat de provincie niets bijdroeg en een project volledig door de partner of een derde partij werd gefinancierd. Deze bestedingen waren echter niet zichtbaar in de verantwoordingsrapportages. Volgens respondent 3 is het in netwerksturing belangrijk dat ook deze bestedingen zichtbaar worden en mee worden genomen in de verantwoording.

Verbetermogelijkheden

De respondenten gaven een aantal verbetermogelijkheden bij het verantwoordingsproces. Ten eerste moet gezocht worden naar een andere manier van verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging. Zo kunnen bijvoorbeeld schriftelijke rapportages worden ondersteund met afbeeldingen of plaatjes of kunnen de rapportages korter en bondiger worden geformuleerd in bijvoorbeeld een factsheet. Bovendien zou de informatie verstrekt kunnen worden aan Provinciale Staten door gebruik te maken van visuele ondersteuning zoals het opnemen van filmpjes door de steden of regio's. Hierin

¹⁴ Respondenten: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 en 8.

¹⁵ Respondenten: 1, 2, 3, 4 en veel.

kunnen zij laten zien welke projecten zijn uitgevoerd en hoe ver deze projecten zijn (Respondent 5, 2017).

Ten tweede zou de voortgangs- en verantwoordingsrapportages meer vanuit Provinciale Staten geredeneerd opgesteld moeten worden (Respondent 7, 2017). De provincie zou zich volgens respondenten 6 en 7 de vraag moeten stellen wat willen Statenleden weten om iets over te kunnen zeggen over of van vinden van de uitvoering. *“Je wil graag overbrengen wat er leeft en wat voor gevoel het geeft. Misschien zou dat meer het vertrekpunt moeten zijn”* (Respondent 7, 2017). Verschillende respondenten¹⁶ geven aan dat in de rapportages nooit naar voren komt wat het programma Stad en Regio heeft opgebracht voor de partners en derde partijen. Volgens respondent 2 zouden de Statenleden meer het gesprek met de partners en burgers moeten aan gaan en moeten luisteren naar hun ervaringen en meningen. Dit kunnen de Statenleden doen met het afleggen van werkbezoeken. Volgens respondent 2 moeten Statenleden het gesprek aan gaan met de partners en derde partijen om feeling te krijgen hoe zij het proces ervaren en waar zij tegen aanlopen. Dit zegt meer dan alleen maar schriftelijke rapportages.¹⁷ Omdat Provinciale Staten geen invloed (meer) hebben op de uitvoering, is het van belang zich er van te kunnen verzekeren dat het proces goed gaat.

4. Type beleidsnetwerk

Het programma Stad en Regio wordt gekenmerkt door een gereguleerde structuur. In het programma zijn negentien Stad en Regio contracten met steden en regio's uit de provincie Gelderland gesloten. In deze contracten zijn afspraken gemaakt over welke uitvoeringsprogramma's uitgevoerd werden, welke doelstellingen behaald moesten worden, welke resultaten beoogd werden en aan welke maatschappelijke effecten de programma's moesten bijdragen. Bovendien waren in de contracten financiële middelen beschikbaar gesteld en waren er afspraken gemaakt over de informatievoorziening en verantwoording aan Provinciale Staten. De contracten stonden vast voor vier jaar. Het programma Stad en Regio kende daarmee een redelijk gereguleerde structuur, omdat centraal van bovenaf aangestuurd werd door contracten te sluiten tussen Gedeputeerde Staten en de partners. Bovendien zijn er afspraken gemaakt over de resultaten en prestaties die bereikt moeten worden.

¹⁶ Respondenten: 1, 2, 3, 5, 6 en 7.

¹⁷ Respondenten: 2, 5, 6 en 7.

4.1.2 Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente

1. Inrichting van het controle- en verantwoordingsproces

Kaderstelling

De Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente (NOT) is in samenwerking tussen de provincie Overijssel en zes Overijsselse lokale overheden tot stand gekomen. Voor de Gebiedsontwikkeling zijn een Gebiedsvisie en een Uitvoerings-strategie opgesteld. Deze zijn in gezamenlijkheid tussen alle betrokken partijen geformuleerd. Hiervoor zijn een aantal stappen doorlopen die kort worden toegelicht. In het Coalitieakkoord 'De Kracht van Overijssel' voor de bestuursperiode 2011 tot en met 2015 werd duidelijk gemaakt dat de provincie Overijssel ging inzetten op een gebiedsontwikkeling in de regio Noordoost Twente, omdat hier een aantal opgaven speelden die vroegen om een gemeentegrens overschrijdende aanpak (Provinciale Staten van Overijssel, 2012a). De problemen hadden betrekking op het ruimtelijk-fysieke domein en de vitaliteit van de samenleving (Gemeente Dinkelland et al., 2012a). Daarom is de provincie Overijssel eind 2011 begonnen met de gebiedsontwikkeling Noordoost Twente door te starten met het opstellen van een programmaplan (Provincie Overijssel, 2011). In het programmaplan stond aangegeven wat de hoofdpoging van de Gebiedsontwikkeling NOT was, welke doelen en resultaten de provincie met de Gebiedsontwikkeling wilden nastreven, welke fasen en activiteiten doorlopen moesten worden en hoe het projectmanagement eruit kwam te zien (Provincie Overijssel, 2011). Volgens het programmaplan moest de gebiedsontwikkeling NOT drie resultaten opleveren, waaronder (1) bestuurlijk commitment op de hoofdlijn van de aanpak; (2) een Kansen-knelpuntenkaart; en (3) een Ontwikkelingsperspectief en Uitvoeringsprogramma (Provincie Overijssel, 2011).

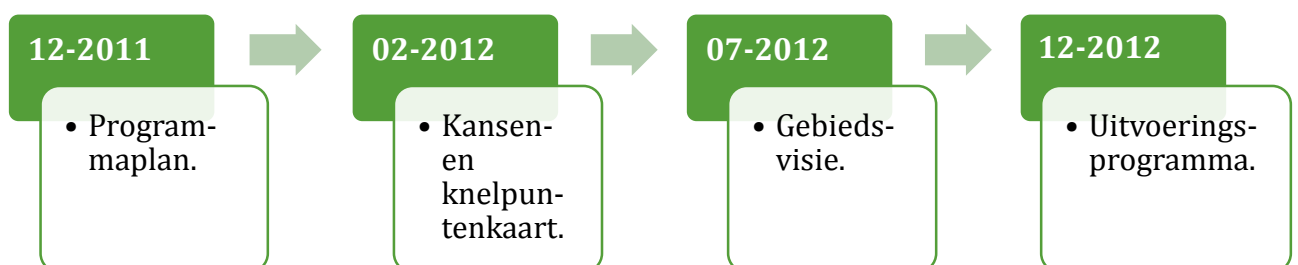
Nadat het projectplan is vastgesteld, hebben de partners onder wie de gemeenten Oldenzaal, Dinkelland, Tubbergen en Losser en het Waterschap Regge en Dinkel (nu Waterschap Vechtstromen) toegezegd om gezamenlijk met de Provincie Overijssel te starten met de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente (Provinciale Staten van Overijssel, 2012a). Voor het formuleren van een Ontwikkelingsperspectief en Uitvoeringsprogramma heeft de provincie Overijssel een kansen- en knelpuntenkaart opgesteld (Gedeputeerde Staten van Overijssel, 2012). Deze is ook ter informatie aan Provinciale Staten verzonden. Voor het opstellen van een kansen- en knelpuntenkaart zijn maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, bedrijven en burgers geraadpleegd om in kaart te brengen waar de kansen en knelpunten bij de gebiedsontwikkeling liggen. Maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers hadden de mogelijkheid om hun ideeën en wensen voor de gebiedsontwikkeling kenbaar te maken via de website van Noordoost Twente (Gedeputeerde Staten van Overijssel, 2012). Bovendien zijn er

bijeenkomsten gehouden op verschillende locaties in de regio noordoost Twente die toegankelijk waren voor iedereen. Tijdens de bijeenkomsten werden de aanwezige burgers gevraagd mee te denken en te dromen over de toekomst van Noordoost Twente (Gedeputeerde Staten van Overijssel, 2012). De resultaten van de website en de bijeenkomsten vormden de input voor het ontwikkelen van de Ontwikkelingsperspectief (oftewel de Gebiedsvisie) en Uitvoeringsprogramma (Gedeputeerde Staten van Overijssel, 2012).

De Gebiedsvisie is in juli 2012 geformuleerd in samenwerking tussen de provincie Overijssel, de gemeenten Oldenzaal, Dinkelland, Tubbergen en Losser, het Waterschap Regge en Dinkel (nu Vechtstromen) (Gemeente Dinkelland, 2012a). De visie is zowel door Provinciale Staten als door de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het Waterschap Regge en Dinkel vastgesteld en geldt voor periode 2012-2020 (Provinciale Staten van Overijssel, 2012b). De visie vormt het kader waarbinnen de Gebiedsontwikkeling is uitgevoerd. In de Gebiedsvisie staat aangegeven wat de gezamenlijke ambitie op het ruimtelijk fysieke domein is en welk doelen beoogd worden (Provinciale Staten van Overijssel, 2012b). Het centrale doel van de Gebiedsontwikkeling NOT is: *“het versterken van de sociaaleconomische positie van de regio met behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten van het bijzondere landschap van Noordoost-Twente”* (Provinciale Staten van Overijssel, 2012a, p. 1).

Vervolgens is de Gebiedsvisie verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente voor de periode 2012-2015. Het Uitvoeringsprogramma is ook tot stand gekomen in samenwerking tussen de betrokken partners. Het programma geeft concrete invulling aan de Gebiedsvisie. Bovendien worden in het Uitvoeringsprogramma de financiële middelen beschikbaar gesteld en zijn hierin de prestaties, activiteiten en beoogde resultaten en projecten aangegeven. Met het Uitvoeringsprogramma heeft de provincie Overijssel vijftien miljoen euro beschikbaar gesteld voor de Gebiedsontwikkeling NOT (Provinciale Staten van Overijssel, 2012b). Ook zijn met de betrokken gemeenten afspraken gemaakt tot cofinanciering en hebben derde partijen, onder wie maatschappelijke en private organisaties, een financiële bijdrage geleverd (Gemeente Dinkelland et al., 2012b). In figuur 5 is het proces weergegeven.

Figuur 5: Proces kaderstelling bij Gebiedsontwikkeling NOT.



Gezamenlijke kaderstelling

Uit het bovenstaande is af te leiden dat bij de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente geprobeerd is de kaders in gezamenlijkheid tussen alle betrokken partijen te formuleren. De Gebiedsvisie is tot stand gekomen in samenwerking tussen de volksvertegenwoordiging van de provincie Overijssel, de gemeenten Oldenzaal, Losser, Tubbergen en Dinkelland en het algemeen bestuur van het Waterschap Regge en Dinkel. De visie is geïnspireerd op de ideeën en suggesties die burgers, maatschappelijke organisaties of bedrijven via de website en in informatiebijeenkomsten aandroegen. Gedeputeerde Staten van Overijssel hebben de Gebiedsvisie geschreven op basis van de input vanuit de betrokken partijen en de samenleving.

Type doelstelling

Alle respondenten¹⁸ die betrokken waren bij de Gebiedsontwikkeling NOT gaven aan dat de doelstellingen in de Gebiedsvisie niet heel SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) geformuleerd zijn. Volgens de respondenten zijn het meer ambitieuze richtlijnen die richting geven voor de uitvoering. Zo gaf respondent 9 (Persoonlijke communicatie, 13 juni 2017) aan dat het doelstellingen waren waar niemand tegen kon zijn. Bij het formuleren van de Gebiedsvisie was de afspraak gemaakt om de doelstellingen niet heel SMART te formuleren (Respondent 9, 2017). De meeste respondenten¹⁹ gaven aan dat dit prima was, omdat hierdoor de ruimte ontstond om met derde partijen in gesprek te kunnen gaan over welke projecten binnen de doelstellingen uitgevoerd konden worden (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 30 juni 2017). Respondent 10 (Persoonlijke communicatie, 28 juni 2017) gaf hierover aan dat dit nodig was, omdat bepaalde projecten meerdere doelstellingen konden dienen. Hierdoor kon vooraf nog niet precies worden bepaald hoe de doelstellingen gerealiseerd werden en daarom was het verstandig de doelstellingen niet te SMART te formuleren.

Mogelijkheid tot het bijstellen van de kaders

Eerder in deze paragraaf is duidelijk gemaakt dat in de Gebiedsvisie een aantal doelstellingen zijn opgenomen die met de Gebiedsontwikkeling NOT beoogd werden. Daarna zijn in het Uitvoeringsprogramma een aantal projecten beschreven die binnen de doelstellingen uitgevoerd werden. Deze projecten lagen echter nog niet vast en konden ieder jaar worden herzien, omdat het Uitvoeringsprogramma een dynamisch document is (Gemeente Dinkelland et al., 2012b). “*Het Uitvoeringsprogramma is een flexibel en dynamisch document dat jaarlijks wordt aangepast om in te spelen op initiatieven en ideeën die in het gebied opkomen*” (Gemeente Dinkelland et al, 2012b, p.4). Het programma kon

¹⁸ Respondenten: 9, 10, 11 en 12.

¹⁹ Respondenten: 9, 10 en 11.

dus worden herzien wat uiteindelijk in 2016 is gedaan (Respondent 11, 2017). Hierbij zijn er een aantal aanpassingen gedaan in de werkwijze en in de projecten die werden uitgevoerd. De Gebiedsvisie daarentegen stond wel vast gedurende het hele beleidsproces. Volgens de respondenten 9, 10 en 11 was het niet nodig of wenselijk om de Gebiedsvisie bij te stellen. Wel gaven de respondenten aan dat het prettig was dat op projectniveau aanpassingen gedaan konden worden. Dit was in bepaalde situaties nodig, omdat de omstandigheden waren veranderd bijvoorbeeld door nieuwe ontwikkelingen zoals de Natura-2000 gebieden, waardoor projecten niet zijn doorgegaan of juist erbij zijn gekomen (Respondenten 9 en 11, 2017). Binnen de kaders van de Gebiedsvisie was de ruimte om in het Uitvoeringsprogramma te bepalen welke projecten uitgevoerd werden en indien gewenst konden deze worden bijgesteld in het verloop van het proces. Vooraf werd dus de ruimte geboden om op projectniveau aanpassingen te kunnen doen, zonder dat de Gebiedsvisie of het Uitvoeringsprogramma aangepast hoefden te worden (Respondent 9, 2017).

Beslissingsmomenten

Uit het bovenstaande is af te leiden dat er duidelijke politieke beslissingsmomenten zijn geweest waarop beslissingen werden genomen voor het vaststellen van de Gebiedsvisie Noordoost Twente en het Uitvoeringsprogramma en tijdens het verloop van het beleidsproces. Bij de kaderstelling werden beslissingen genomen door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten over de doelstellingen die bereikt moesten worden met de Gebiedsontwikkeling. Daarna vonden uitvoeringsbeslissingen plaats, bijvoorbeeld om te bepalen welke projecten uitgevoerd werden en voor het controleren van de beleidsuitvoering. Het beleidsproces wordt daardoor gekenmerkt door duidelijke beslissingsmomenten vooraf aan het vaststellen van het beleid en achteraf tijdens de beleidsuitvoering.

Inhoudelijke en procedurele afspraken

Inhoudelijke afspraken

Bij de Gebiedsontwikkeling zijn inhoudelijke en financiële afspraken gemaakt tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en tussen Gedeputeerde Staten en de lokale overheden. In de eerste plaats zijn inhoudelijke en financiële afspraken opgenomen in de Gebiedsvisie en het Uitvoeringsprogramma NOT. Zoals eerder is duidelijk gemaakt staat in het Uitvoeringsprogramma weergegeven welke projecten uitgevoerd worden in de periode 2013-2015. Via het Investeringsbesluit Gebiedsontwikkeling NOT hebben Provinciale Staten financiële middelen beschikbaar gesteld voor de Gebiedsontwikkeling NOT, namelijk vijftien miljoen euro (Provinciale Staten van Overijssel, 2012b). Bovendien

hebben de partners afgesproken om afhankelijk van de projecten en bijdragen van derde partijen, tussen de 20 en 50 procent aan cofinanciering te doen (Gemeente Dinkelland et al, 2012b). Daarna is per project bepaald wat de financiering en de bijdragen van de provincie, partners en derden partijen is (Gemeente Dinkelland et al, 2012b). De provincie Overijssel verstrekt hiervoor subsidies aan de partners en derde partijen via subsidiebeschikkingen. Hier is een subsidieverordening voor opgesteld (Respondent 9, 2017). In de subsidiebeschikkingen is formeel vastgelegd wat de financiële bijdrage van de provincie is en zijn afspraken opgenomen over de wijze waarop de financiële middelen worden besteed.

Procedurele afspraken

Naast inhoudelijke en financiële afspraken zijn er volgens de meeste respondenten²⁰ geen specifieke procedurele afspraken gemaakt tussen de provincie en de betrokken partners over de inrichting van het verloop van het beleidsproces. Wel is tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten afgesproken dat Provinciale Staten op de hoogte worden gehouden van de voortgang van de Gebiedsontwikkeling via de Planning & Control-cyclus (Provinciale Staten van Overijssel, 2012b). Bovendien is een aantal andere afspraken gemaakt over de informatievoorziening en verantwoording aan Provinciale Staten.²¹ Een aantal globale afspraken over de informatievoorziening en verantwoording zijn vooraf bij de kaderstelling vastgesteld, anderen zijn meer in de loop van het proces tot stand gekomen in de Stuurgroep Noordoost Twente (Respondenten 9 en 11, 2017). De afspraken over de informatievoorziening en verantwoording komen hierna aan bod.

Informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging

Bij de Gebiedsontwikkeling NOT is de informatievoorziening en uitwisseling langs twee lijnen georganiseerd. Ten eerste zijn Provinciale Staten twee keer per jaar geïnformeerd door Gedeputeerde Staten over de voortgang van de uitvoering van het programma via monitoringsrapportages (Provinciale Staten van Overijssel, 2012b). Deze voortgangsrapportages werden via de Planning & Control-Cyclus verstrekt (Provinciale Staten van Overijssel, 2012b). In de monitoring werd de stand van zaken weergegeven over de voortgang van de projecten, hoeveel financiële middelen besteed zijn en wat de maatschappelijke meerwaarde van de projecten was. Er waren geen afspraken gemaakt met de partners over het aanleveren van rapportages aan de provincie op basis waarvan Gedeputeerde Staten de voortgang aan Provinciale Staten kon rapporteren (Respondent 9, 2017). Volgens respondent 9 werd aan Provinciale Staten dusdanig op hoofdlijnen

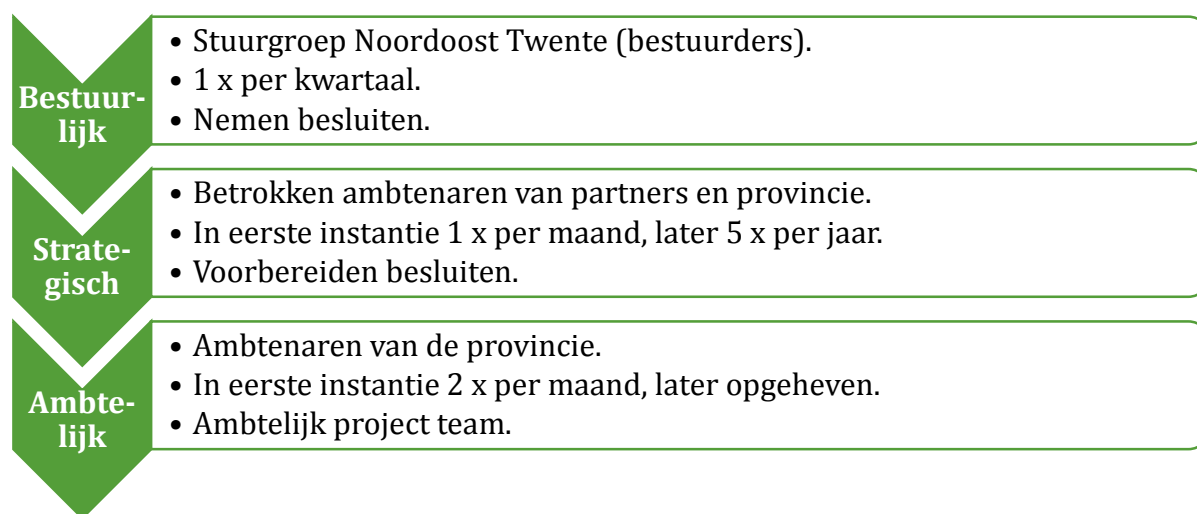
²⁰ Respondenten: 9, 10 en 11.

²¹ Respondenten: Respondenten 9 en 10.

gerapporteerd dat Gedeputeerde Staten dit kon baseren op de gesprekken die de ambtenaren voerden met de contractpersonen van de partners in de verschillende overlegmomenten. De partners hoefden hiervoor niet extra informatie te verstrekken via rapportages buiten de afgesproken verantwoordingsmomenten om (Respondent 9, 2017).

Ten tweede verliep de informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten en de partners via een overlegstructuur op bestuurlijk, strategisch en ambtelijk niveau. Deze overlegstructuur is afgebeeld in figuur 6.

Figuur 6: informatievoorziening.



Een keer in het kwartaal vergaderden de bestuurders van de betrokken partijen in de Stuurgroep Noordoost Twente over de concrete invulling van projecten of nieuwe initiatieven die in de samenleving ontstonden. De Stuurgroep nam uiteindelijk besluiten over welke projecten of initiatieven werden uitgevoerd. Waar nodig werden de besluiten voorgelegd aan Provinciale Staten, de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het Waterschap. In het Strategisch overleg zaten ambtenaren van de betrokken partners en van de provincie en hierin werd de besluitvorming in de Stuurgroep voorbereid. In het Strategisch overleg werden de voorstellen die in het uitvoeringsplan opgenomen moesten worden eerst ambtelijk voor besproken en voorzien van een advies (Respondent 11, 2017). In eerste instantie vond het Strategisch overleg één keer in de vier weken plaats, deze frequentie is later terug gebracht naar vijf keer per jaar (Respondent 10, 2017). In het ambtelijk overleg zaten de ambtenaren van de provincie Overijssel. Het ambtelijk overleg vond een keer in de twee weken plaats (Respondent 10, 2017). Vanaf 2016 is het ambtelijk overleg komen te vervallen, omdat overlegmomenten op drie niveaus als veel werden ervaren. De functie is geleidelijk overgenomen door het Landschapscentrum Natura Docet Wonderryck Twente (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 28 juni

2017). Respondent 12 gaf aan dat het Landschapscentrum het uitvoeringsteam voor de Gebiedsontwikkeling is geworden na het wegvallen van het ambtelijk overleg. Dit is niet officieel vastgesteld, maar het Landschapscentrum heeft deze functie op zich genomen omdat het centrum als een soort intermediair functioneert tussen de samenleving en de politiek (Respondent 12, 2017).

Tussen alle betrokken partijen is afgesproken dat de partners geen rapportages hoefden aan te leveren over de voortgang, maar dat dit besproken werd in de overlegmomenten op ambtelijk en bestuurlijk niveau (Respondenten 9 en 11, 2017). De partners informeerden elkaar over hoe de projecten lopen en waar de moeilijkheden lagen in de uitvoering. Volgens respondent 11 was het de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheid of initiatiefnemer om tijdig een melding te maken indien een project niet goed liep en welke problemen er speelden. Zo kon in gezamenlijk overleg tussen alle betrokken partijen worden bepaald wat er met een project of initiatief gedaan werd (Respondent 11, 2017).

Verantwoordingsproces en reflectie

Formele verantwoording

Ten eerste legden Gedeputeerde Staten één keer per jaar bij de jaarrekening verantwoording af aan Provinciale Staten over de bestedingen van de financiële middelen en over de stand van zaken (Respondent 9, 2017). Gedeputeerde Staten rapporteerden op hoofdlijnen aan Provinciale Staten, waarbij niet werd ingegaan op de maatschappelijke effecten maar wel op de bereikte resultaten (Respondent 9, 2017). De betrokken partijen hebben volgens respondent 9 bewust gekozen om niet op maatschappelijke effecten te verantwoorden, omdat het moeilijk te verantwoorden is in hoeverre de projecten hebben bijgedragen aan de effecten.

Ten tweede legden de partners verantwoording af aan Gedeputeerde Staten via de subsidieverstrekking (Respondent 10, 2017). De lokale overheden die een subsidie ontvingen van de provincie moesten hierover verantwoording afleggen aan Gedeputeerde Staten. Ook derde partijen die een subsidie ontvingen, zoals bijvoorbeeld het landschapscentrum Natura Docet Wonderryck Twente, moesten aan Gedeputeerde Staten verantwoording afleggen over de besteding van de financiële middelen. In de subsidiebeschikkingen was afgesproken dat de partners en derde partijen alleen halverwege het programma verantwoording af hoefden te leggen over de voortgang van de projecten en aan het eind een eindverantwoording (Respondent 12, 2017). Als een subsidie bijvoorbeeld in 2014 voor twee jaar werd beschikt, dan moesten de partners en derde partijen hier halverwege in 2015 en aan het eind in 2016 over verantwoorden

(Respondent 12, 2017). Deze verantwoordingsmomenten werden per project bepaald in de subsidiebeschikking, waardoor variatie mogelijk was.

Informele verantwoording

Naast de formeel afgesproken verantwoordingsmomenten, werd er verantwoording afgelegd aan de Stuurgroep NOT en het Strategisch overleg (Respondenten 9 en 11, 2017). Deze verantwoording was niet formeel vastgelegd, de tussen- en eindrapportages en de subsidiebeschikkingen wel. In de Stuurgroep en het Strategisch overleg werd regelmatig de voortgang besproken. De ambtenaren van de provincie gaven hierin regelmatig een nieuwe stand van zaken van de projecten (Respondent 9, 2017). Ook de partners legden volgens respondenten 11 en 12 een soort van verantwoording af in het de Stuurgroep en het Strategisch overleg over de voortgang. Verder hielden sommige partners eigen rapportages bij voor hun eigen interne verantwoording. Deze werden volgens respondent 12 regelmatig voorgelegd aan de betrokken partijen bij een overlegmoment. Hierdoor was de provincie goed op te hoogte van de voortgang van de projecten zonder dat de partners continue rapportages hoefden aan te leveren.

Sturingsmogelijkheden

Provinciale Staten konden beperkt de beleidsuitvoering bijsturen. Bij het bespreken van de monitoringsrapportages konden Provinciale Staten vragen stellen aan Gedeputeerde Staten over de beleidsuitvoering. De beleidsuitvoering is vooral door Gedeputeerde Staten bijgestuurd door veel te overleggen met de partners in Stuurgroep (Respondenten 9 en 11, 2017). Deze overlegstructuur is opgezet met als doel om concrete invulling te geven aan de beleidsuitvoering. Wel werden besluiten over grote wijzigingen voorgelegd aan Provinciale Staten, de gemeenteraden en het Algemeen Bestuur van het Waterschap. Bovendien was vooraf afgesproken dat het Uitvoeringsprogramma jaarlijks kon worden herzien door Provinciale Staten. Hier is echter maar één keer gebruik van gemaakt door Provinciale Staten (Respondent 11, 2017).

Reflectie op het beleidsproces

De Gebiedsontwikkeling loopt nog tot 2019, waardoor het lastig aan te geven is of gereflecteerd is op het verloop van het beleidsproces. Wel is er tussentijds een soort van evaluatie uitgevoerd op basis waarvan een nieuw uitvoeringsprogramma is vast gesteld (Respondenten 10 en 11, 2017). Dit is tegelijk gedaan met het bepalen van een nieuw programma. Verder gaven de medewerkers van de provincie aan dat het proces ambtelijk binnen de provincie regelmatig is besproken. Ook gaat de provincie waarschijnlijk in 2019 bekijken hoe de samenwerking met de partners daarna vormgegeven kan worden (respondent 10, 2017). Respondent 10 gaf aan dat een evaluatie van de Gebieds-

ontwikkeling wenselijk is vanuit de provincie, maar dat de respondent huiverig is of een reflectie alles kan laten zien. Zo gaf respondent 10 (2017) hierover aan: *“ik denk dat je heel veel dingen daar ook niet uit haalt, want op papier kan het best goed gaan, alleen de kracht en de samenwerking ontstaat door de samenwerking tussen de partners en tussen de personen”*. Volgens respondent 10 is het daarom belangrijk dat niet alleen de resultaten en de opbrengsten van de Gebiedsontwikkeling worden geëvalueerd, maar ook het proces om de onderliggende energie van de Gebiedsontwikkeling te kunnen aantonen. Hiervoor zullen de betrokken partijen met elkaar in gesprek moeten gaan om op het proces te reflecteren.

2. Vorm van controle en verantwoording

De Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente wordt meer gekenmerkt door systeemcontrole en verantwoording dan door traditionele controle en verantwoording, al zijn kenmerken van beide vormen aanwezig bij de Gebiedsontwikkeling. Ten eerste is bij de Gebiedsontwikkeling NOT sprake van systeemtoezicht. Bij de kaderstelling is afgesproken om gezamenlijk met de gemeenten uit de regio Noordoost Twente gemeentegrensoverschrijdende problemen aan te pakken en zijn afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen de betrokken partijen en de informatie-uitwisseling. Vervolgens heeft de volksvertegenwoordiging gecontroleerd of het systeem en de procedures in het netwerk voldoet aan de gemaakte afspraken. De volksvertegenwoordiging heeft hierbij op enige afstand indirect toezicht gehouden op de werkwijze in het netwerk en op het naleven van de afspraken door het netwerk.

Naast systeemtoezicht zijn bij de Gebiedsontwikkeling NOT drie kenmerken van traditionele kaderstelling aanwezig. In het beleidsproces zijn namelijk duidelijke politieke beslissingsmomenten geweest voor het vaststellen van het beleid en voor de controle daarna in de uitvoering. Bovendien konden de kaders niet worden bijgesteld gedurende het beleidsproces. De Gebiedsvisie stond vast voor de periode 2012-2020. Het uitvoeringsprogramma kon wel jaarlijks worden herzien en op projectniveau zijn er aanpassingen gedaan vanwege veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt over de inrichting van het beleidsproces. Wel is tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur afgesproken dat de volksvertegenwoordiging op de hoogte wordt gehouden van de voortgang.

De Gebiedsontwikkeling kent echter ook drie kenmerken van dynamische kaderstelling. De kaders zijn namelijk door de interactie tussen alle betrokken partners en de samenleving tot stand gekomen. De Gebiedsvisie is een gezamenlijk product van de provincie Overijssel, de gemeenten Oldenzaal, Dinkelland, Tubbergen en Losser en het Waterschap Vechtstromen en voor de invulling van de Gebiedsvisie konden burgers,

maatschappelijke organisaties en bedrijven hun ideeën en wensen kenbaar maken. Bovendien zijn de kaders niet heel SMART geformuleerd. De partijen hadden gezamenlijk afgesproken om de doelstellingen voor de Gebiedsvisie niet heel SMART te formuleren, omdat hierdoor de ruimte ontstond om de concrete invulling van de projecten te bepalen in de beleidsuitvoering. Daarnaast werd de benodigde informatie openlijk gedeeld tussen de volksvertegenwoordiging, het dagelijks bestuur en de partners. Via voortgangsrapportages werd de volksvertegenwoordiging door het dagelijks bestuur op de hoogte gehouden van de voortgang van de Gebiedsontwikkeling en in verschillende overlegmomenten op bestuurlijk, strategisch en ambtelijk niveau werd informatie over de stand van zaken gedeeld.

Samenvattend kan gesteld worden dat de Gebiedsontwikkeling zowel kenmerken van traditionele als van dynamische kaderstelling kent en niet één type kaderstelling centraal staat. Wel is bij de Gebiedsontwikkeling NOT sprake van systeemtoezicht. Het bovenstaande is samengevat in tabel 7.

Tabel 7: Vorm van controle en verantwoording bij Gebiedsontwikkeling NOT.

Kaderstelling		Overheidstoezicht
<i>Traditioneel</i>	<i>Dynamisch</i>	<i>Systeem</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsvormende & uitvoeringsbeslissingen. • Kaders staan vast. • Geen procedurele afspraken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door interactie tot stand gekomen. • Geen SMART doelen. • Informatie openlijk gedeeld. 	<ul style="list-style-type: none"> • PS controleerde of afspraken werden nageleefd en of het systeem en procedures in het netwerk voldeden aan de afspraken. • Indirect toezicht op werkwijze in het netwerk.

3. Ervaringen en tekortkomingen

Kaderstelling

In het algemeen gaven de medewerkers van de provincie en de partners aan dat zij tevreden waren over de manier waarop de kaders bij de Gebiedsontwikkeling zijn gesteld. Bij de Gebiedsontwikkeling heeft voorop gestaan om de samenleving te betrekken bij het opstellen van de Gebiedsvisie. Naarmate de Gebiedsontwikkeling vorderde werd dit nog belangrijker (respondent 9, 2017). Volgens respondenten 9 en 10 heeft de provincie goede pogingen gedaan om de samenleving te betrekken bij de kaderstelling en in de beleidsuitvoering. Respondenten 9 en 10 gaven aan de rol van de samenleving echter nog groter gemaakt had kunnen worden. Respondent 9 (2017) gaf hierover aan: *“In plaats van dat je eerst met je partners om tafel gaat om tot ideeën te komen en dan naar de samenleving gaat, ga je nu eerst naar de samenleving om te kijken wat daar aan ideeën leeft en neem je*

dat mee naar de partners. Of je combineert samenleving en partners". Verder gaf respondent 10 aan dat Gedeputeerde Staten bewust ervoor hebben gekozen om de Gebiedsvisie en het Uitvoeringsprogramma zelf te schrijven met input vanuit de partners en niet een extern bureau dit te laten doen. Volgens respondent 10 wordt het proces hierdoor dichter bij de provincie gehouden en wordt het meer een gedragen product van alle betrokken partijen. Bovendien heerst in de regio Noordoost Twente een cultuur om niet met te grote ambities en plannen te komen (Respondent 10, 2017). Door zelf de Gebiedsvisie en het Uitvoeringsprogramma te schrijven, kon de provincie beter aansluiten op de bestuurscultuur van Noordoost Twente. Ten slotte verliep het proces tot de vaststelling van de Gebiedsvisie en het Uitvoeringsprogramma soepel, omdat de samenwerking in de regio Noordoost Twente een lange geschiedenis kent. De partners kenden elkaar door de lange geschiedenis van samenwerken al goed en wisten elkaar goed te vinden (Respondent 10, 2017). De respondenten droegen verder geen verbeterpunten aan.

Inhoudelijke en procedurele afspraken

Respondent 10 gaf aan dat procedurele afspraken minder noodzakelijk waren om te maken bij de Gebiedsontwikkeling NOT. De basis voor de inrichting van het proces was volgens respondent 10 al gelegd bij eerdere programma's in de regio Noordoost Twente. Daarnaast is het mogelijk dat er geen duidelijke afspraken over het verloop van het beleidsproces nodig waren, omdat de Gebiedsontwikkeling NOT een overlegstructuur kent met een bestuurlijk, strategisch en ambtelijk overleg (Respondent 11, 2017). In de kaders van de Gebiedsontwikkeling zijn afspraken gemaakt over de overlegstructuur die gehanteerd werd in het beleidsproces. Volgens respondent 9 werd in de Stuurgroep NOT besproken wat de partners concreet voor een bepaalde periode wilden gaan doen. De inrichting van het verloop van het beleidsproces werd daarmee gedeeltelijk bepaald in de verschillende overlegmomenten. De respondenten zijn allemaal tevreden over de inrichting van het beleidsproces. Er zijn daarom ook geen concrete tekortkomingen en verbeterpunten aangedragen.

Informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging

Alle respondenten²² gaven aan tevreden te zijn met de manier waarop de informatievoorziening geregeld is bij de Gebiedsontwikkeling NOT. De respondenten gaven aan dat het noodzakelijk was om op projectniveau de afstemming met de partners te kunnen vinden in de overlegmomenten. Volgens respondent 9 komt het de samenwerking niet ten goede indien alle besluiten voorgelegd hadden moeten worden

²² Respondenten: 9, 10, 11 en 12.

aan Provinciale Staten, de gemeenteraden en het algemeen bestuur van het Waterschap. Daarom is het gemakkelijk om te werken met een overlegstructuur zoals die bij de Gebiedsontwikkeling werd gehanteerd (Respondent 9, 2017). Verder gaven de respondenten²³ aan dat zij het prettig vonden dat de informatie-uitwisseling via gesprekken verliep en niet te veel via rapportages en dergelijke. De ambtenaren en de partners hebben niet het gevoel dat zij te weinig informatie hebben ontvangen over de voortgang van de Gebiedsontwikkeling, omdat dit besproken werd in de verschillende overlegmomenten. De respondenten hebben verder geen tekortkomingen of verbeterpunten genoemd. De Statenleden zelf zijn niet gesproken in dit onderzoek, waardoor hun mening niet meegenomen kon worden.

Verantwoordingsproces en reflectie

Over het algemeen waren de respondenten tevreden over hoe het verantwoordingsproces was ingericht en verliep. De respondenten²⁴ gaven aan dat de verantwoording goed functioneerde en dat het duidelijk was wanneer verantwoording afgelegd moest worden. Dit kwam door de afspraken in de subsidiebeschikking en door het goede contact tussen de provincie en de partners (Respondent 12, 2017). Zo gaf respondent 12 aan dat zijn organisatie veel contact had met de ambtenaren bij het subsidieloket voordat de verantwoording over de ontvangen subsidies werd ingediend. Respondent 12 gaf aan dat het goede contact belangrijk is geweest om goed verantwoording te kunnen afleggen.

De respondenten gaven echter wel aan dat er vooral verbeteringen mogelijk zijn in de manier waarop gerapporteerd werd aan Gedeputeerde Staten door de partners en derde partijen. Zo gaf respondent 12 aan dat het verantwoordingsformat niet optimaal was. De provincie hanteerde vaste verantwoordingsformulieren die de partners en derde partijen moesten invullen, maar de partners en derde partijen stuurden hier vaak hun eigen verantwoording bij mee (Respondent 12, 2017). Iedere partner hanteerde zijn eigen manier van rapporteren waardoor er volgens respondent 12 grote verschillen ontstonden in hoe uitgebreid er gerapporteerd werd. Zo gaven sommige partijen soms meer dan 60 pagina's aan verantwoording, terwijl anderen dit afkonden met een aantal pagina's. Respondent 12 gaf aan dat het daarom beter was geweest als er in het verantwoordingsformat werd aangegeven welke informatie de partners en derde partijen in ieder geval moeten aanleveren en wat niet.

Daarnaast gaven de ambtenaren aan dat de partners duidelijker voor ogen hadden moeten hebben wat de gezamenlijke opgave was en die meer prioriteit hadden moeten geven. Hierdoor kunnen de verantwoordelijkheden beter worden verdeeld en wordt de urgentie beter gevoeld om goed te verantwoorden over de resultaten en de besteding van

²³ Respondenten: 9, 10 en 11.

²⁴ Respondenten: 9, 10, 11 en 12.

de financiële middelen (Respondent 9, 2017). Door de taken beter te verdelen en de verantwoordelijkheden te bepalen, hadden de partners beter kunnen uitleggen wat er in de uitvoering gedaan is (Respondent 9, 2017).

4. Type beleidsnetwerk

De Gebiedsontwikkeling NOT wordt gekenmerkt door een overlegstructuur. Hiervoor is duidelijk gemaakt dat bij de Gebiedsontwikkeling NOT op verschillende niveaus overlegd werd tussen alle betrokken partijen. Op bestuurlijk niveau kwamen de bestuurders bij elkaar om de voortgang van de Gebiedsontwikkeling met elkaar te bespreken en werd de concrete invulling van de projecten voor een bepaalde periode bepaald. Deze besluitvorming werd voorbereid in het Strategisch en ambtelijk overleg. De inrichting van het verloop van het beleidsproces werd daarmee gedeeltelijk besproken en bepaald in de verschillende overlegmomenten. Dit komt overeen met de overlegstructuur, wat inhoudt dat de sturing van onderop uit het netwerk komt en dat de uitvoering wordt gestuurd door te debatteren tussen de betrokken partijen.

4.1.3 Controle en verantwoording volgens de praktijk

Om te kunnen bepalen wat de mensen uit de praktijk belangrijk vinden voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces, zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de cases in het controle en verantwoordingsproces en de ervaringen hierbij in kaart gebracht. Een overzicht hiervan is weergegeven in tabel 8. De overeenkomsten en verschillende zijn daarna verder toegelicht. Op basis van de overeenkomsten tussen de cases is bepaald wat de mensen uit de praktijk belangrijk vinden voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing.

Tabel 8: Overeenkomsten en verschillen tussen cases.

Overeenkomsten	Verschillen
<ul style="list-style-type: none">• Politieke beslissingsmomenten voor vaststellen beleid en achteraf voor de controle van de beleidsuitvoering.	<ul style="list-style-type: none">• Procedurele afspraken gewenst bij Stad en Regio, niet bij Gebiedsontwikkeling NOT.
<ul style="list-style-type: none">• Kaders door interactie tot stand gekomen.	
<ul style="list-style-type: none">• Geen SMART geformuleerde doelen.	
<ul style="list-style-type: none">• Kaders staan vast, aanpassingen hierbinnen mogelijk.	
<ul style="list-style-type: none">• Informatie openlijk gedeeld tussen alle betrokken partijen.	
<ul style="list-style-type: none">• Verantwoordingsmomenten vastgelegd.	
<ul style="list-style-type: none">• Verantwoordingsformat niet optimaal.	
<ul style="list-style-type: none">• Geen reflectie op verloop beleidsproces.	

1. Overeenkomsten

De cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente komen op een groot aantal punten overeen qua inrichting van het controle en verantwoordingsproces. Ten eerste zijn bij beide cases duidelijke politieke beslissingsmomenten geweest voor het vaststellen van het beleid en achteraf voor de controle van de uitvoering. Bij beide cases werden in de kaderstelling beslissingen genomen over de doelstellingen die bereikt moesten worden en daarna vonden uitvoeringsbeslissingen plaats.

Ten tweede zijn bij beide cases de kaders door de interactie tussen alle betrokken partijen tot stand gekomen, al is dit op een andere manier gegaan. Bij Stad en Regio zijn tussen de provincie Gelderland en de steden en regio's contracten gesloten, waarvoor de steden en regio's op basis van hun regionale lange termijn visie van de stad of regio uitvoeringsprogramma's en doelstellingen hadden aangedragen. De provincie heeft hier een terughoudende rol in gehad. Bij de Gebiedsontwikkeling heeft de provincie Overijssel samen met vier gemeenten en het waterschap een Gebiedsvisie geformuleerd. Deze visie is gebaseerd op een kansen- en knelpuntenkaart die de provincie heeft opgesteld op basis van ideeën en wensen die burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven konden

aandragen via de website en bij verschillende bijeenkomsten in de regio Noordoost Twente. De rol van de provincie bij de kaderstelling is bij de cases verschillend, maar de kaders zijn wel bij beide cases gezamenlijk met alle betrokken partijen tot stand gekomen.

Ten derde zijn bij beide cases de doelstelling niet te SMART geformuleerd. Bij Stad en Regio hebben de partners en de provincie geprobeerd de doelstellingen in de contracten zo SMART te formuleren, maar dit is bij de meeste doelstellingen niet gelukt. Bij de Gebiedsontwikkeling NOT hadden de provincie en de partners afgesproken de doelstellingen niet te SMART te formuleren, omdat hierdoor juist de ruimte ontstond voor de uitvoering om projecten vanuit de samenleving te laten komen. De doelstellingen waren meer ambitieuze richtlijnen die de provincie en partners met elkaar wilden bereiken.

Ten vierde was bij beide cases de mogelijkheid aanwezig om op projectniveau aanpassingen te kunnen doen binnen langer vaststaande kaders. Zowel de hoofdlijnen van de Gebiedsvisie als de stad en regiocontracten stonden voor een langere periode vast. Hierbinnen konden wel aanpassingen gedaan worden zonder in mening van Provinciale Staten, zolang de Gebiedsvisie en de contracten niet gewijzigd hoefden te worden.

Ten vijfde werd bij beide cases informatie gedeeld tussen alle betrokken partijen. Bij zowel Stad en Regio als de Gebiedsontwikkeling deelden Gedeputeerde Staten informatie met Provinciale Staten door het verstrekken van voortgangsrapportages via de P&C-cyclus. Bovendien werd bij beide cases informatie uitgewisseld tussen de partners en de provincie door regelmatig te overleggen. Bij Stad en Regio vond dit plaats tussen de contactpersoon van de partner en de accounthouder van de provincie en werden jaarlijks voortgangsrapportages aangeleverd door de partners over de stand van zaken. Bij de Gebiedsontwikkeling NOT vond dit plaats in de verschillende overlegmomenten op bestuurlijk, strategisch en ambtelijk niveau. De informatie-uitwisseling vond bij de Gebiedsontwikkeling minder plaats in voortgangsrapportages, maar meer in onderling overleg. Doordat de betrokken partijen regelmatig met elkaar overlegden, kon de voortgang van de projecten worden besproken en kon de uitvoering tijdig worden bijgestuurd. De respondenten van beide cases waren tevreden met de informatie-uitwisseling tussen de provincie en de partners. Wel gaven de respondenten van Stad en Regio aan dat de informatievoorziening aan Provinciale Staten niet optimaal was. De schriftelijk voortgangsrapportages waren te uitgebreid voor de Statenleden. Dit kwam mede doordat Provinciale om meer informatie vroegen over de voortgang van het programma met de motie 'Vinger aan de pols'. In de rapportages had meer gebruik moeten worden gemaakt van visuele ondersteuning. Ook kunnen Statenleden werkbezoeken afleggen om informatie op te halen over de uitvoering van projecten.

Ten zesde zijn bij beide cases verantwoordingsmomenten vastgelegd waarop Gedeputeerde Staten verantwoording aflegden aan Provinciale Staten en wanneer de partners verantwoording moesten afleggen aan Gedeputeerde Staten. Bij beide cases is in subsidiebeschikkingen of contracten bepaald wanneer de partners verantwoordingsrapportages moesten voorleggen op basis waarvan Gedeputeerde Staten verantwoording aflegden aan Provinciale Staten. Een verschil is echter dat bij Stad en Regio vaker verantwoording werd afgelegd door de partners dan bij de Gebiedsontwikkeling. Bij Stad en Regio vond dit ieder jaar plaats en bij de Gebiedsontwikkeling alleen tussentijds en straks na afloop. Bij de Gebiedsontwikkeling vond de verantwoording meer plaats in onderlinge uitwisseling in de verschillende overlegmomenten waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd waren. De respondenten van beide cases gaven aan dat de verantwoording goed functioneerde en dat het duidelijk was wanneer de partners en Gedeputeerde Staten verantwoording moesten afleggen. Wel gaven de respondenten aan dat het verantwoordingsformat niet optimaal was. Bij beide cases moesten de partners verantwoorden wat de resultaten en financiële bestedingen waren. Extra informatie kon niet worden opgenomen in de verantwoordingsrapportages. Hierdoor ontwikkelden de partners hun eigen verantwoordingssystematiek. De respondenten vonden dat Gedeputeerde Staten van beide provincies beter hadden moeten aangeven waarover de partners moesten verantwoorden.

Ten slotte is bij beide cases niet gereflecteerd op het verloop van het beleidsproces door de provincie zelf of gezamenlijk met de partners. Wel heeft de Rekenkamer Oost-Nederland (2016b) bij Stad en Regio onderzoek gedaan naar de democratische legitimiteit van het programma en hebben Boogers et al. (2014) gereflecteerd op de werkwijze van het programma. Bij de Gebiedsontwikkeling is nog geen eindevaluatie uitgevoerd, omdat dit nog loopt tot 2019. Wel is er tussentijds een soort evaluatie uitgevoerd op basis waarvan een nieuw uitvoeringsprogramma is vastgesteld. Bij Stad en Regio is dus meer gereflecteerd dan bij de Gebiedsontwikkeling, waardoor de respondenten van Stad en Regio mogelijk een groter reflecterend vermogen hebben en kritischer zijn op de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces dan de respondenten van de Gebiedsontwikkeling.

2. Verschillen

Naast overeenkomsten komen de cases op één punt niet overeen. Bij de Gebiedsontwikkeling NOT is namelijk het maken van procedurele afspraken over het verloop van het beleidsproces niet gewenst, terwijl dit bij Stad en Regio wel gewenst wordt door de betrokkenen. Bij de Gebiedsontwikkeling waren geen duidelijk afspraken gemaakt over de inrichting van het beleidsproces en volgens de respondenten was het niet nodig deze te maken. De Gebiedsontwikkeling kende namelijk een overlegstructuur

waarbij de betrokken partijen op verschillende niveaus bij elkaar kwamen om de beleidsuitvoering bepalen. De inrichting van het beleidsproces werd hiermee gedeeltelijk besproken en bepaald in de verschillende overlegmomenten. Bij Stad en Regio daarentegen zijn wel een aantal afspraken gemaakt gedurende het beleidsproces over de interactie tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. De respondenten gaven aan dat bij de kaderstelling meer procedurele afspraken gemaakt hadden moeten worden. Gedeputeerde Staten hadden volgens de respondenten afspraken moeten maken met Provinciale Staten over het verloop van het beleidsproces. Het beleidsproces had beter omljnd moeten worden, zodat Provinciale Staten op de hoogte waren van de stappen die genomen moesten worden in het netwerk.

3. Inrichting controle en verantwoording volgens de respondenten

Kaderstelling

Ten eerste zijn bij beide cases de kaders door de interactie tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en tussen Gedeputeerde Staten en de partners tot stand gekomen. In een beleidsnetwerk is het belangrijk dat alle partijen betrokken worden bij het bepalen van de doelstellingen en de financiële middelen om de doelstellingen te bereiken. Het proces waarop de kaders tot stand zijn gekomen is bij de cases echter verschillend. De kaders kunnen dus op verschillende manieren tot stand komen en is afhankelijk van het beleidsnetwerk.

Ten tweede zijn bij beide cases de doelstellingen niet SMART geformuleerd, al is bij Stad en Regio wel de intentie geweest om dit te doen. In een beleidsnetwerk is het lastig om doelstellingen SMART te formuleren en hangt het van de beleidsopgave af hoe SMART de doelstellingen geformuleerd kunnen worden. Waar dit niet mogelijk is zijn ambitieuze richtlijn die de betrokken partijen willen nastreven meer geschikt.

Ten slotte was bij beide cases het wenselijk om op projectniveau aanpassingen te kunnen doen. De kaders zelf zijn niet bijgesteld, maar binnen de langer vaststaande kaders was het mogelijk om op projectniveau aanpassingen te kunnen doen. Nieuwe inzichten of veranderende omstandigheden kunnen er toe leiden dat de beleidsuitvoering bijgesteld moet worden. Het is daarom belangrijk dat in netwerksturing de mogelijkheid bestaat om binnen de kaders aanpassingen te kunnen doen.

Inhoudelijke en procedurele afspraken

Bij beide cases zijn geen procedurele afspraken gemaakt over de inrichting van het verloop van het beleidsproces. Bij Stad en Regio was dit volgens de betrokkenen wenselijk, omdat het beleidsproces beter omljnd had moeten worden zodat de volksvertegenwoordiging op de hoogte is van de stappen die genomen moeten worden in

het netwerk. Bij de Gebiedsontwikkeling waren procedurele afspraken minder noodzakelijk, omdat het een overlegstructuur kent waarbij in overleg de inrichting van het beleidsproces gezamenlijk met alle betrokken partijen wordt bepaald. Het type beleidsnetwerk bepaalt daarmee of procedurele afspraken gewenst zijn.

Informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging

Bij beide cases werd de benodigde informatie openlijk gedeeld tussen alle betrokken partijen. De informatievoorziening aan Provinciale Staten verliep via voortgangsrapportages in de P&C-cyclus. Doordat bij beide cases de Statenleden zelf niet zijn gesproken, is het lastig hun mening hierover te geven. De informatie-uitwisseling tussen Gedeputeerde Staten en de partners verliep via regelmatige overlegmomenten. Bij Stad en Regio besprak een accounthouder de voortgang met de contactpersoon van de partner en verstrekten de partners regelmatig voortgangsrapportages. De schriftelijk voortgangsrapportages waren echter te uitgebreid voor de Statenleden. In de informatievoorziening moet meer gebruik moeten worden gemaakt van visuele ondersteuning en kunnen Statenleden werkbezoeken afleggen. Bij de Gebiedsontwikkeling NOT vond de informatie-uitwisseling minder plaats in voortgangsrapportages, maar meer in onderling overleg. Doordat de betrokken partijen regelmatig met elkaar overlegden, kon de voortgang van de projecten worden besproken en kon de uitvoering tijdig worden bijgestuurd. Het contact tussen Gedeputeerde Staten en de partners werd door beide cases als belangrijk ervaren om tot goede afstemming tussen alle betrokken partijen te komen. Provinciale Staten zijn vervolgens via voortgangsrapportages in de P&C-cyclus op de hoogte gehouden van de stand van zaken.

Verantwoordingsproces en reflectie

Ten eerste is het in het verantwoordingsproces belangrijk om verantwoordingsmomenten vast te leggen, waarop Gedeputeerde Staten en de partners verantwoording moeten afleggen aan Provinciale Staten. Deze momenten zorgen voor helderheid bij de partners over wat er van hun verwacht wordt en wanneer. Dit is bij beide cases gedaan. Bovendien is het belangrijk dat in de verantwoording een format gehanteerd wordt waarin duidelijk wordt aangegeven over welke zaken Gedeputeerde Staten en de partners verantwoording dienen af te leggen. De wijze waarop verantwoording werd afgelegd was bij beide cases niet optimaal. Provinciale Staten moeten bepalen wat zij wel en niet willen weten in de verantwoording. Verder is het belangrijk dat het verloop van het beleidsproces geëvalueerd wordt om te kunnen leren van het beleidsproces. Dit is bij Stad en Regio gedaan door een extern onderzoeksbureau. In het rapport zijn lessen naar voren gekomen die meegenomen zijn bij een nieuw beleidsnetwerk. Bij de Gebiedsontwikkeling is het beleidsproces nog niet geëvalueerd, omdat het beleid nog loopt tot 2019.

4.2 Controle en verantwoording volgens de experts

In deze paragraaf zijn de resultaten van het expertonderzoek weergegeven. Hierbij is per element in tabel 3 in hoofdstuk 2 beschreven wat de experts belangrijk vinden voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. De resultaten zijn gebaseerd op de interviews met de experts en zijn aangevuld met informatie uit rapporten en artikelen.

4.2.1 Kaderstelling

1. Gezamenlijke kaderstelling

Volgens de experts²⁵ is het bij netwerksturing belangrijk dat de kaders in gezamenlijkheid tussen alle betrokken partijen worden geformuleerd. Zo gaf respondent 13 (persoonlijk communicatie, 8 juni 2017) hierover aan: *“ik denk dat een goede volksvertegenwoordiging zijn oren goed te luisteren legt bij wat in het publieke domein aan de hand is, dat is een belangrijke taak van de volksvertegenwoordiging”*. Indien een overheidsorgaan de samenwerking wil aangaan met andere partijen zowel publiek als privaat, is het belangrijk dat de kaders voor het formuleren van beleid in gezamenlijkheid worden geformuleerd (Respondent 15, persoonlijke communicatie, 3 juli 2017). In een netwerk moeten de partijen naar elkaar luisteren en aanhoren wat ieders belangen en wensen zijn (Respondent 13, 2017). Zo kunnen de partijen tot een gezamenlijk belang komen dat door alle partijen wordt gedragen. Dit creëert draagvlak onder de betrokken partijen in het netwerk. Bovendien gaven respondent 13 en 15 aan dat in netwerksturing de kaderstellende taak van de volksvertegenwoordiging gedeeltelijk kan worden overgedragen aan het dagelijks bestuur. De volksvertegenwoordiging kan voorwaarden en richtlijnen mee geven aan het dagelijks bestuur waarbinnen zij gezamenlijk met de partners de kaders verder bepalen. Respondent 13 gaf hierover aan dat het belangrijk is een aantal normen te stellen om aan te geven wat de grenzen zijn waarbinnen het netwerk beleid kan formuleren.

2. Type doelstelling

De experts gaven aan dat het bij netwerksturing belangrijk is dat de doelstellingen in de kaders niet te SMART geformuleerd worden (Fraanje, 2015a; 2015b; Denters, 2016). Respondent 15 gaf hierover aan dat SMART geformuleerde doelstellingen bij de meeste beleidsopgaven niet geschikt zijn. Bij sommige beleidsopgaven is dit wel mogelijk, bijvoorbeeld bij infrastructurele opgaven, maar bij de meeste beleidsopgaven is het niet mogelijk de doelstellingen SMART te formuleren (Respondent 15, 2017). Het dagelijks

²⁵ Respondenten: 13, 14 en 15.

bestuur en de partners uit het netwerk moeten in gezamenlijkheid zoeken naar oplossingen (Respondent 15, 2017). De concrete invulling moet daarom nog niet vooraf al bepaald zijn. In netwerksturing kunnen beter procedurele normen worden geformuleerd (Respondent 15, 2017; Fraanje, 2015a; Denters, 2016). Dit houdt in dat de kaders afspraken bevatten over hoe het beleidsproces gaat lopen over de interactie tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur. Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat het dagelijks bestuur pas met mogelijke partners in gesprek gaat nadat de volksvertegenwoordiging geïnformeerd is over het proces dat het dagelijks bestuur voor ogen heeft (Respondent 15, 2017). De volksvertegenwoordiging kan hierbij kaders en richtlijnen meegeven waarbinnen het dagelijks bestuur met de partners het beleid verder kan bepalen. Procedurele normen hebben echter wel consequenties voor de verantwoording. Het vraagt om een procesmatige manier van verantwoording (Respondent 15, 2017). Volgens respondent 15 moet in verantwoording meer worden aangegeven hoe het beleidsproces verlopen is, welke partijen betrokken zijn, hoe de partijen betrokken zijn en of alle partijen daadwerkelijk betrokken zijn in het proces.

3. Mogelijkheid tot bijstellen kaders

Alle experts²⁶ gaven aan dat het bij netwerksturing belangrijk is dat de mogelijkheid bestaat om de inhoudelijke kaders gedurende het beleidsproces bij te kunnen stellen. Respondenten 13 en 15 gaven aan dat in netwerksturing altijd situaties kunnen ontstaan die vooraf niet voorzien waren. Hier moet op in gespeeld kunnen worden. Volgens respondent 13 is het belangrijk dat in overleg tussen alle partijen wordt bepaald of de kaders door veranderende omstandigheden of nieuwe ontwikkelingen aangepast moeten worden. Verder gaf respondent 13 aan dat het verstandig is om vooraf momenten af te spreken waarop de kaders bijgesteld kunnen worden. Hierdoor ontstaat een reeks aan beslissingsmomenten in het beleidsproces waarop de uitvoering gestuurd en bijgestuurd kan worden. Dit moet goed gecommuniceerd worden in het netwerk om onduidelijkheden tussen de partners te voorkomen.

4. Input financiering

Volgens de experts²⁷ is het bij netwerksturing belangrijk dat de financiële middelen bij de kaderstelling via input financiering beschikbaar worden gesteld. Volgens respondent 14 (Persoonlijk communicatie, 20 juni 2017) wordt bij input financiering niet vooraf bepaald hoe de financiële middelen precies worden besteed of welke resultaten de budgetten moeten bereiken. In plaats daarvan bepaalt de volksvertegenwoordiging hoeveel financiële middelen zij maximaal over hebben voor de uitvoering van een beleidsopgave.

²⁶ Respondenten: 13, 14 en 15.

²⁷ Respondenten: 14 en 15.

Hierdoor worden maximum budgetten beschikbaar gesteld om een bepaald doel te bereiken. Binnen deze budgetten heeft het dagelijks bestuur de ruimte om te bepalen hoe de financiële middelen worden besteed (Respondenten 14 en 15, 2017). In de verantwoording wordt bekeken wat de bestedingen zijn en of dit binnen het budget is gedaan. In het geval dat de budgetten worden overschreden, moet dit worden voorgelegd aan de volksvertegenwoordiging. Respondent 14 gaf aan dat hoe minder concreet de doelstellingen zijn, hoe meer aan input financiering wordt gedaan. Bij concrete doelstellingen kan worden berekend hoeveel financiële middelen hiervoor nodig zijn. Bij netwerksturing zijn de doelstellingen echter vaak minder duidelijk, waardoor niet berekend kan worden hoeveel financiële middelen nodig zijn (Respondent 14, 2017).

4.2.2 Inhoudelijke en procedurele afspraken

Alle experts²⁸ gaven aan dat het bij netwerksturing belangrijk is om zowel inhoudelijke afspraken over de te bereiken doelstellingen als ook procedurele afspraken over het verloop van het beleidsproces te maken. Respondenten 13 en 15 gaven dat de inhoud op hoofdlijnen bepaald moet worden, omdat de partners in het netwerk de ruimte moeten hebben om de concrete invulling te kunnen bepalen. De partners in het netwerk moeten daarom globaal bepalen welke doelstellingen in het netwerk nagestreefd worden en wie waar voor verantwoordelijk is. Bovendien gaven alle experts²⁹ aan dat het verstandig is om vooraf afspraken te maken over hoe het proces wordt ingericht en hoe de realisatie van de doelstellingen verantwoord wordt. Zo kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over de interactie tussen de volksvertegenwoordiging, het dagelijks bestuur en het netwerk, over welke stappen genomen moeten worden in het beleidsproces en over de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging. Ook moeten de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur bepalen wat de bevoegdheden zijn van het bestuur en waarop het bestuur aangesproken kan worden (Respondenten 13, 14 en 15, 2017). De rolinvulling van zowel het dagelijks bestuur als van de partners waarmee samengewerkt wordt, moet vooraf worden vastgelegd zodat er geen verwarring kan ontstaan over welke partij waar voor verantwoordelijk is (Respondenten 13, 14 en 15, 2017; Fraanje, 2015a).

Respondenten 13 en 15 gaven aan dat de afspraken over de inrichting van het proces en de rolverdeling tussen de betrokken partijen vastgelegd kunnen worden in bijvoorbeeld de paragraaf 'verbonden partijen' van de begroting of in een kader- of startnotitie. Hierin kunnen de stappen worden opgenomen die doorlopen moeten worden in netwerksturing. Respondent 15 gaf aan dat in een startnotitie in het algemeen

²⁸ Respondenten: 13, 14 en 15.

²⁹ Respondenten: 13, 14 en 15.

aangegeven kan worden welke stappen doorlopen moeten worden in netwerksturing, welke afspraken over de informatievoorziening tussen het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging gelden en andere algemene afspraken die van belang zijn. Vervolgens kunnen in een kadernotitie specifiekere afspraken worden opgenomen over bijvoorbeeld de rolverdeling en de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren die afhankelijk zijn van het type beleidsopgave of taak waar de overheid voor staat. Respondent 15 (2017) gaf hierover aan: *“zo differentieer je je aanpak in de controle naar de taken”*. Volgens Denters et al. (2017) en respondent 15 moet de inrichting van de controle en verantwoording worden toegesneden op het soort beleidsopgave waar een overheidsinstelling voor staat. Iedere opgave vraagt namelijk om een andere vorm van controle en verantwoording, waardoor de inrichting moet afhangen van het type opgave of taak. Het hanteren van start- en kadernotities geeft meer houvast tijdens het beleidsproces en zorgt ervoor dat de betrokken partijen vooraf beter stilstaan bij de inrichting van het beleidsproces (Respondent 15, 2017; Denters et al., 2017). Volgens respondent 14 behalen beleidsnetwerken vaak de gewenste effecten niet doordat de betrokken partijen vooraf niet goed hebben nagedacht over de inrichting van het proces.

4.2.3 Informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging

Alle experts³⁰ gaven aan dat het bij netwerksturing belangrijk is de informatie open en transparant met elkaar te delen. Het dagelijks bestuur heeft de verplichting om de volksvertegenwoordiging op de hoogte te houden van de voortgang en ontwikkelingen van de beleidsuitvoering (Respondent 13, 2017). Dit moet op een zo helder mogelijke manier worden gedaan. Volgens respondenten 14 en 15 is het belangrijk om te experimenteren met de wijze waarop informatie wordt verstrekt aan de volksvertegenwoordiging. Zo kan bijvoorbeeld de methode ‘Duisenberg’ toegepast worden of kunnen experts ingehuurd worden om advies te geven over de aandachtspunten bij de kaderstelling en kunnen experts rapporteren over de beleidsuitvoering en waar de problemen en tekortkomingen zich voordoen (Respondenten 14 en 15, 2017; Denters et al., 2017). Ook provinciale en gemeentelijke rekenkamers zouden hier een rol in kunnen spelen (Respondenten 13 en 15, 2017; Denters et al., 2017). Volgens respondent 13 zijn rekenkamers essentieel voor de informatievoorziening aan de betrokken partijen over het beleidsproces in een netwerk, omdat zij met hun kennis en expertise kunnen evalueren hoe dit is verlopen en of dit goed is gegaan. Ook kunnen de rekenkamers een rol spelen in het ophalen van informatie voor de volksvertegenwoordigers, zodat zij niet alle informatie zelf hoeven op te halen (Respondent 15, 2017). De rekenkamers kunnen

³⁰ Respondenten: 13, 14 en 15.

hierin een rol spelen zowel voor de kaderstelling als bij de verantwoording (Denters et al., 2017; respondent 15, 2017).

Daarnaast gaf respondent 15 aan dat de volksvertegenwoordiging in het vergaren van informatie vooral zou moeten luisteren naar de ervaringen en meningen van de betrokken partijen. De volksvertegenwoordiging kan bijvoorbeeld de partners uitnodigen om hun ervaringen uit de praktijk te delen en te bekijken of de gemaakte afspraken worden nagekomen. Hierdoor krijgt het beter zicht op hoe de partners het beleidsproces ervaren en waar zij tegen aanlopen. Deze informatie zegt volgens respondent 15 soms meer dan schriftelijke rapportages. Ten slotte gaf respondent 15 aan dat het soort informatie afgeleid moet zijn van het type doelstellingen die geformuleerd zijn in de kaderstelling. Dit betekent dat indien de kaders meer procesmatig zijn geformuleerd, dit vraagt om minder inhoudelijke informatie en meer informatie over het verloop van het beleidsproces.

4.2.4 Verantwoordingsproces

1. Verantwoordingsmomenten

Alle experts³¹ gaven aan dat het belangrijk is dat er momenten worden vastgelegd waarop verantwoording wordt afgelegd aan de volksvertegenwoordiging door het dagelijks bestuur en de partners. Volgens respondent 15 hangt dit echter wel af van de beleidsopgave. Respondent 15 gaf aan dat per opgave gekeken moet worden hoe vaak verantwoording afgelegd moet worden. Bovendien gaven respondenten 13 en 14 aan dat het beter zou zijn om in de verantwoording niet alleen te laten zien wat de eigen organisatie heeft gedaan en welke resultaten zijn behaald, maar om ook de bijdragen van de partners weer te geven. In een netwerk is het beter niet alleen te verantwoorden op de eigen inbreng, maar op het geheel (Respondent 14, 2017).

2. Procedurele verantwoording

Respondent 15 gaf aan dat procesmatige verantwoording centraal moet staan in netwerksturing. Dit houdt in dat in het verantwoordingsproces gekeken wordt naar hoe het beleidsproces verlopen is, welke partijen betrokken zijn geweest, waarom bepaalde partijen wel en niet betrokken zijn geweest, hoe de partijen geparticipeerd hebben en of alle partijen daadwerkelijk betrokken zijn in het proces (Respondent 15, 2017). In deze vorm van verantwoording staat het behalen van de beoogde resultaten en effecten minder voorop en moet er meer gekeken worden naar de naleving van de procedurele afspraken. Procesverantwoording sluit beter aan op het soort doelstellingen en normen die gesteld

³¹ Respondenten 13, 14 en 15.

worden in netwerksturing (Respondent 15, 2017). Bovendien gaven respondenten 13 en 15 aan dat de volksvertegenwoordiging in de verantwoording zoveel mogelijk moet luisteren naar de betrokken partijen uit het netwerk. Door het gesprek aan te gaan met de betrokken partijen kunnen zij hun ervaringen delen met de volksvertegenwoordiging en krijgt de volksvertegenwoordiging beter te zien tegen welke problemen de betrokken partijen in de beleidsuitvoering aanlopen en hoe zij het beleidsproces ervaren. De volksvertegenwoordiging kan dit bijvoorbeeld doen door werkbezoeken af te leggen aan de betrokken partijen uit het netwerk. Door te participeren in de praktijk, kunnen de volksvertegenwoordigers zien en ervaren hoe het beleidsproces verloopt en wat de resultaten zijn.

3. Bijsturing en beleidsevaluatie

Respondent 13 gaf aan dat vooraf momenten afgesproken kunnen worden waarop geëvalueerd wordt of de beleidsuitvoering nog goed verloopt en of het bijgestuurd moet worden. Dit kan gedaan worden door regelmatig te overleggen tussen de betrokken partijen (Respondenten 13 en 15, 2017). Volgens Fraanje (2015b) zijn harde sturingsinstrumenten zoals regelgeving en financiële middelen minder geschikt om de beleidsuitvoering in een netwerk bij te sturen. De mogelijkheden om met geld te sturen zijn sterk ingeperkt en de overheid probeert juist de regelgeving te verminderen in plaats van te vermeerderen (Fraanje, 2015b). Hierdoor blijven volgens Fraanje (2015b) zachte sturingsinstrumenten zoals overreding en communicatie over. Dit wordt ook bevestigd door de experts³². Wel gaf respondent 15 aan dat altijd de mogelijkheid bestaat dat ondanks de goede bedoelingen iets misloopt. De volksvertegenwoordiging moet dan de mogelijkheid hebben om sancties op te kunnen leggen. Volgens respondent 15 wordt hier echter in de praktijk weinig gebruik van gemaakt. De sturing in netwerksturing vindt vooral via overleg plaats.

4. Experimenteren en reflectie

Alle experts³³ gaven aan voorstanders te zijn van experimenteren met de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing (Respondenten 13 en 15, 2017; Schram, Van der Steen, Van Twist, en Van Yperen, 2015). Dit is belangrijk, omdat ieder netwerk anders is en het goed mogelijk is dat ieder netwerk om een andere vorm van controle en verantwoording vraagt (Respondent 15, 2017; Schram et al., 2015). Door te experimenteren komen de overheden erachter welke vorm van controle en verantwoording goed werkt en welke niet (Respondent 13, 2017; Schram et al, 2015). Bovendien is het belangrijk dat de experimenten geëvalueerd worden om hier lessen uit

³² Respondenten: 13, 14 en 15.

³³ Respondenten: 13, 14 en 15.

te kunnen trekken. Zo gaf respondent 13 aan dat volksvertegenwoordigers en bestuurders niet alleen vooruit moeten kijken naar de toekomst, maar ook terug moeten kijken naar hoe het beleidsproces is verlopen en of dit goed is gegaan. Hier kunnen namelijk lessen uit worden getrokken die meegenomen kunnen worden bij een volgende keer. Overheden moeten volgens respondenten 13 en 15 niet bang zijn om fouten te maken. Ook experimenten die mislukken zijn waardevol, omdat hieruit geleerd kan worden wat niet werkt in netwerksturing (Schram et al., 2015). Zo gaf respondent 15 hierover aan: *“al doende leert men het meest”*.

4.3 Overeenkomsten en verschillen in resultaten

In deze paragraaf is geanalyseerd wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de resultaten van het casusonderzoek (paragraaf 4.1) en het expertonderzoek (paragraaf 4.2). In tabel 9 is een overzicht gegeven van de overeenkomsten en verschillen. In de komende sub-paragrafen zijn de overeenkomsten en verschillen verder toegelicht.

Tabel 9: Overeenkomsten en verschillen in resultaten.

Overeenkomsten	Verschillen
• Kaders door interactie tot stand.	• Input financiering.
• Doelstellingen niet te SMART stellen.	• Het maken van procedurele afspraken.
• Mogelijkheid tot aanpassingen binnen (langer vaststaande) kaders.	
• Volksvertegenwoordiging zelf actief informatie ophalen bij partners.	
• Vastleggen verantwoordingsmomenten.	
• Procedurele verantwoording.	
• Experimenteren met inrichting van het controle- en verantwoordingsproces.	

4.3.1 Overeenkomsten

1. Kaderstelling

In netwerksturing is belangrijk dat de kaders op een dynamische wijze tot stand komen. Zowel de experts als de respondenten uit het casusonderzoek vinden het belangrijk dat de kaders door de interactie tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur en tussen het dagelijks bestuur en de partners tot stand komen. In een netwerk moeten de betrokken partijen naar elkaar luisteren en aanhoren wat ieders belangen zijn. Zo kan er draagvlak onder de betrokken partijen worden gecreëerd. Bovendien moeten de doelstellingen en normen in de kaders niet te SMART worden geformuleerd. Volgens de experts vraagt netwerksturing meer om procedurele normen en richtlijnen. De respondenten van Stad en Regio gaven aan dat geprobeerd is de doelstellingen zo SMART mogelijk te formuleren, maar dat dit bij de meeste doelstellingen niet mogelijk was. Bij de Gebiedsontwikkeling NOT is bewust voor gekozen om de doelstellingen niet te SMART te formuleren, zodat er voldoende ruimte was om met de partners in gesprek te gaan over concrete invulling van de projecten. De experts gaven aan dat bepaalde opgaven geschikt zijn voor SMART geformuleerde doelstellingen, maar dat de meeste beleidsopgaven niet geschikt zijn om SMART te formuleren. Ten slotte moet in netwerksturing de mogelijkheid aanwezig zijn om de inhoudelijke kaders gedurende het beleidsproces bij te kunnen stellen. Volgens de experts is het in netwerksturing onvermijdelijk dat door veranderende omstandigheden of nieuwe situaties de kaders bijgesteld moeten worden. Bij beide cases

zijn de doelstellingen uit de kaders niet bijgesteld gedurende het beleidsproces. Wel zijn op projectniveau aanpassingen gedaan zonder dat daarmee de doelstellingen zijn bijgesteld. De respondenten uit het casuonderzoek gaven aan dat wenselijk was dat de mogelijkheid bestond om aanpassingen te kunnen doen op projectniveau.

2. Informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging

Zowel de experts als de respondenten uit het casuonderzoek vinden het in netwerksturing belangrijk dat er een open dialoog bestaat tussen alle betrokken partijen zodat de benodigde informatie met elkaar gedeeld wordt. Dit kan het beste gedaan kan worden door met elkaar in gesprek te gaan en de voortgang te bespreken. De experts hebben verschillende manieren aangedragen waarmee geëxperimenteerd kan worden om de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging te optimaliseren. Zo werd de methode 'Duisenberg' of het inhuren van experts gedragen als mogelijke innovaties voor de informatievoorziening. Bovendien is het in netwerksturing belangrijk dat de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur in gesprek gaat met de partners om te achterhalen hoe de partners het beleidsproces ervaren en waar zij tegen aanlopen. In schriftelijke rapportages komt niet volledig naar voren welke ervaringen de partners hebben met het proces. Het afleggen van werkbezoeken werd door zowel de experts als de respondenten uit het casuonderzoek gezien als een goed instrument voor de volksvertegenwoordiging om zelf te zien hoe het beleidsproces verloopt en tegen welke problemen de partners aanlopen.

3. Verantwoording

Zowel de experts en de respondenten uit het casuonderzoek vinden het in netwerksturing belangrijk dat de volksvertegenwoordiging momenten vastlegt waarop verantwoording wordt afgelegd door het dagelijks bestuur en de partners. Bij beide cases zijn verantwoordingsmomenten vastgelegd, al werd bij de Gebiedsontwikkeling NOT minder vaak verantwoording afgelegd dan bij Stad en Regio.

Bovendien is het volgens de experts belangrijk dat in de verantwoording op een procesmatige manier verantwoord wordt. Dit houdt in dat in het verantwoordingsproces gekeken wordt naar het verloop van het beleidsproces. Procedurele verantwoording sluit beter aan op het soort doelstellingen en normen die gesteld worden in netwerksturing, namelijk meer procedurele normen. Ook bij beide cases werd aan procedurele verantwoording gedaan, doordat de provincie gesprekken voerde met de partners waarbij de voortgang van het proces besproken werd. Bij Stad en Regio werd dit gedaan tussen de accounthouder en de contactpersoon van de partner en bij de Gebiedsontwikkeling in het bestuurlijk, Strategisch en ambtelijk overleg.

Daarnaast is het volgens de experts en de respondenten uit het casusonderzoek in de verantwoording belangrijk dat de volksvertegenwoordiging zoveel mogelijk informatie ophaalt bij de partners uit het netwerk. In de controle moet niet alleen gekeken worden naar de resultaten en de bestedingen van de financiële middelen, maar ook naar de ervaringen van de partners uit het netwerk. Deze informatie kan de volksvertegenwoordiging ophalen door in gesprek te gaan met de partners. Zo kunnen bijvoorbeeld werkbezoeken worden afgelegd om zelf te ervaren hoe het beleidsproces verloopt en wat de resultaten zijn.

4. Experimenteren

De experts vinden het in netwerksturing belangrijk dat er geëxperimenteerd wordt met de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces. Dit is belangrijk, omdat ieder beleidsnetwerk anders is en het mogelijk is dat bepaalde typen beleidsnetwerken om een andere inrichting van het controle- en verantwoordingsproces vragen. Bovendien vinden zowel de experts als de respondenten uit het casusonderzoek dat het beleidsproces geëvalueerd moet worden om hier lessen uit te kunnen trekken die meegenomen kunnen worden bij toekomstige beleidsnetwerken. Dit werd nog niet gedaan in de praktijk.

4.3.2 Verschillen

1. Input financiering

Volgens de experts vraagt netwerksturing om input financiering. Doordat in een beleidsnetwerk de doelstellingen minder SMART geformuleerd kunnen worden, kan vooraf niet precies worden berekend hoeveel financiële middelen nodig zijn. Naarmate de doelstellingen minder concreet zijn, past de systematiek van input financiering het beste. De respondenten uit het casusonderzoek zijn geen vragen gesteld over hoe de financiële kaders het beste gesteld kunnen worden in netwerksturing. Wel zijn bij beide cases de financiële middelen beschikbaar gesteld op het niveau van doelstellingen. Per doelstelling uit het programma heeft de volksvertegenwoordiging financiële middelen beschikbaar gesteld waarbinnen de projecten uitgevoerd zijn. Bij beide cases is dus sprake van een variant van input financiering. Dit geeft aan dat de systematiek van input financiering ook bij de cases aanwezig is geweest.

2. Inhoudelijke en procedurele afspraken

De experts vinden het in netwerksturing belangrijk dat zowel inhoudelijke afspraken over de te beoogde doelen en resultaten als procedurele afspraken over het verloop van het beleidsproces gemaakt worden. Bovendien moeten er afspraken worden gemaakt over de rolverdeling tussen het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging. Volgens de

experts is het verstandig de afspraken over de inrichting van het beleidsproces en de rolverdeling tussen het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging vast te leggen in bijvoorbeeld de paragraaf ‘verbonden partijen’ in de begroting of in start- en kadernotities. Uit het casuonderzoek is gebleken dat bij zowel Stad en Regio als de Gebiedsontwikkeling NOT geen duidelijke procesafspraken zijn gemaakt. Ondanks dat bij beide cases geen procesafspraken waren gemaakt, gaven de respondenten van Stad en Regio aan dat het achteraf gezien verstandig was geweest om dit soort afspraken in netwerksturing te maken. Bij Stad en Regio had de volksvertegenwoordiging het beleidsproces beter moeten omlijnen. Bij de Gebiedsontwikkeling waren procedurele afspraken minder noodzakelijk, omdat het een overlegstructuur kent waarbij in overleg de inrichting van het beleidsproces gezamenlijk met alle betrokken partijen wordt bepaald. Het type beleidsnetwerk bepaalt daarmee in bepaalde mate of procedurele afspraken gewenst zijn.

4.3.3 Samenvatting

Samenvattend kan gesteld worden dat de mensen uit de praktijk en de experts op een groot aantal punten het eens zijn over wat belangrijk is voor de inrichting van het controle en verantwoordingsproces in netwerksturing. Deze punten zijn weergegeven in figuur 7 en vormen de basis voor het advies over het vormgeven van het controle- en verantwoordingsproces in toekomstige beleidsnetwerken. Dit advies komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Figuur 7: Controle en verantwoording in netwerksturing.



Hoofdstuk 5 – Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Hierbij worden negen aanbevelingen gedaan die bijdragen aan de doelstelling van het onderzoek. Vervolgens is in de discussie gereflecteerd op de theorie, de methodologie en de mogelijkheden voor een vervolgonderzoek.

5.1 Conclusie

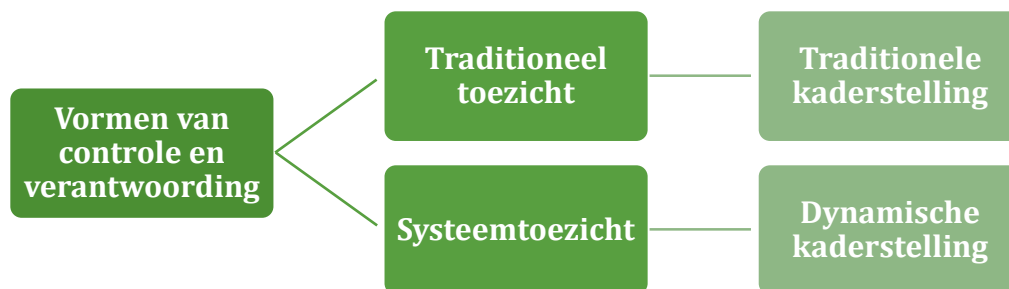
In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Om de hoofdvraag adequaat te kunnen beantwoorden, zijn acht deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen worden hieronder één voor één beantwoord. Daarna wordt de hoofdvraag behandeld.

5.1.1 Deelvragen

Welke vormen van controle en verantwoording zijn in de literatuur te onderscheiden?

In de literatuur zijn twee vormen van controle en verantwoording te onderscheiden, namelijk traditionele- en systeemcontrole en verantwoording. De eerste vorm wordt gekenmerkt door traditionele kaderstelling en de tweede vorm door dynamische kaderstelling. De twee controle en verantwoordingsvormen zijn samengevat in figuur 8.

Figuur 8: Controle en verantwoordingsvormen.



Wat is volgens de literatuur de meest geschikte vorm van controle en verantwoording in netwerksturing en welke elementen horen hierbij?

Volgens de literatuur zijn traditionele kaderstelling en traditioneel overheidstoezicht meer gepast indien beleid op een traditionele manier wordt geformuleerd. Volgens de literatuur werkt echter het stellen van kaders en het houden van toezicht in beleidsnetwerken anders dan bij traditionele beleidsvorming. De kaderstelling in beleidsnetwerken wordt meer gekenmerkt door een reeks beslissingsmomenten waarbij de kaders het resultaat zijn van interactie tussen de betrokken partijen, de kaders tussentijds kunnen worden aangepast en de kaders bestaan uit procedurele normen. Deze

kernmerken verschillen sterk van traditionele kaderstelling en komen meer overeen met dynamische kaderstelling. Bovendien komt de wijze waarop toezicht wordt gehouden in beleidsnetwerken meer overeen met systeemtoezicht. In beleidsnetwerken worden bij de kaderstelling afspraken gemaakt over welke partijen participeren in het netwerk, hoe het proces wordt ingericht en wat de rolverdeling is. De volksvertegenwoordiging controleert vervolgens of het systeem en de procedures in het netwerk voldoen aan de gemaakte afspraken. Indien het systeem voldoet aan de gestelde eisen, hoeft de volksvertegenwoordiging minder toezicht te houden op het dagelijks bestuur en kan het erop vertrouwen dat het systeem goed functioneert. Samenvattend kan gesteld worden dat dynamische kaderstelling en systeemtoezicht volgens de literatuur meer geschikt zijn in netwerksturing.

In de literatuur worden vier elementen onderscheiden die belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Deze elementen zijn samengevat in tabel 8.

Tabel 10: Controle en verantwoordingselementen in netwerksturing.

Elementen voor controle en verantwoording in netwerksturing	
1.	Kaders komen op dynamische wijze tot stand:
	a. De kaders worden in gezamenlijkheid geformuleerd.
	b. De kaders bevatten procedurele normen.
	c. De kaders kunnen bijgesteld gedurende het beleidsproces.
	d. Er vinden continue politieke beslissingsmomenten plaats.
2.	De kaders bevatten zowel inhoudelijke als procedurele afspraken:
	a. Tussen de volksvertegenwoordiging en het bestuur zijn voorzieningen getroffen voor de interactie hiertussen.
3.	De informatiepositie van de volksvertegenwoordiging wordt geoptimaliseerd:
	a. Tussen alle betrokken partijen bestaat een open dialoog.
4.	Het verantwoordingsproces wordt geoptimaliseerd:
	a. Er zijn verantwoordingsmomenten vastgelegd.
	b. De volksvertegenwoordiging beschikt over beheersmaatregelen.
	c. Er wordt gereflecteerd op het verloop van het beleidsproces.

Noten. Bewerkt van Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken (p. 5 + 17), door Koppenjan, J., Kars, M. en Van der Voort, H., 2007, *Beleid en Maatschappij*, 34(4), 210-225. Bewerkt van *Sturen in dienstbaarheid* (p.12), door Fraanje, R., 2015, Den Haag: Raadslid.NU.

Welke typen beleidsnetwerken zijn in de literatuur te onderscheiden?

Binnen de literatuur over netwerksturing kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee typen beleidsnetwerken. De eerste vorm (1) is een gereguleerde beleidsnetwerk waarbij centraal van boven af wordt aangestuurd en er duidelijk afspraken worden gemaakt in bijvoorbeeld een contract of convenant over de resultaten en prestaties die bereikt moeten worden in het netwerk. De tweede vorm (2) is een beleidsnetwerk met een overlegstructuur waarbij de sturing meer van onderop uit het netwerk komt en de

sturing van de uitvoering plaats vindt via regelmatige contactmomenten tussen de betrokken partijen uit het netwerk.

Welke vorm van controle en verantwoording is zichtbaar in de praktijk bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente?

Uit de analyse is gebleken dat bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente niet veel van elkaar verschillen qua vorm van controle en verantwoording. In tabel 11 is een overzicht weergegeven van de elementen die zichtbaar zijn bij de cases.

Tabel 11: Controle en verantwoordingsvorm in de praktijk.

	Kaderstelling		Overheidstoezicht	
	<i>Traditioneel</i>	<i>Dynamisch</i>	<i>Traditioneel</i>	<i>Systeem</i>
Stad en Regio	<ul style="list-style-type: none"> • Beslissingen voor vaststellen beleid en controle achteraf. • Kaders staan vast. • Geen procedurele afspraken, wel gewenst. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaders door interactie tot stand. • Geen SMART doelen • Informatie openlijk gedeeld. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording door GS aan PS via rapportages. • PS controleerde of uitvoering door GS overeen kwam met de kaders. 	
Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente	<ul style="list-style-type: none"> • Beslissingen voor vaststellen beleid en controle achteraf. • Kaders staan vast. • Geen procedurele afspraken en niet gewenst. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaders door interactie tot stand. • Geen SMART doelen • Informatie openlijk gedeeld. 		<ul style="list-style-type: none"> • PS controleerde of afspraken werden nageleefd en of het systeem en procedures in het netwerk goed functioneerden. • Indirect toezicht op het netwerk.

Uit tabel 11 is af te leiden dat bij het programma Stad en Regio drie kenmerken van traditionele kaderstelling en drie kenmerken van dynamische kaderstelling aanwezig. Bovendien werd in het programma op een traditionele manier toezicht gehouden. Het dagelijks bestuur legde namelijk twee keer per jaar verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging over de stand van zaken door schriftelijke rapportages te verstrekken. Deze werden opgesteld op basis van de gesprekken van de accounthouder met de partners en de voortgangsrapportages van de partners aan de provincie. In de verantwoording stond de voortgang van het bereiken van de doelstellingen voorop en de volksvertegenwoordiging controleerde of de uitvoering door het dagelijks bestuur overeen kwam met de gestelde normen in de kaders. Bij de Gebiedsontwikkeling

Noordoost Twente zijn ook drie kenmerken van traditionele kaderstelling en drie kenmerken van dynamische kaderstelling aanwezig. Daarnaast is bij de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente sprake van systeemtoezicht. Bij de kaderstelling hebben de betrokken partijen afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen de partijen en de informatie-uitwisseling hiertussen. Vervolgens heeft de volksvertegenwoordiging gecontroleerd of de procedures in het netwerk voldoen aan de gemaakte afspraken en of het systeem goed functioneerde. De volksvertegenwoordiging heeft hierbij op enige afstand toezicht gehouden op de werkwijze in het netwerk.

Een verklaring voor het verschil in overheidstoezicht kan het verschil in de omvang van de beleidsopgave zijn. In het programma Stad en Regio zijn meer uitvoeringsprogramma's en projecten uitgevoerd en zijn meer publieke middelen geïnvesteerd dan bij de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente. Dit heeft er mogelijk toe geleid dat de volksvertegenwoordiging meer direct toezicht heeft willen houden op het dagelijks bestuur om te controleren of de publieke middelen goed werden besteed.

Welke tekortkomingen en problemen doen zich in het controle en verantwoordingsproces voor bij de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente?

Uit de analyse is gebleken dat zowel het programma Stad en Regio als de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente een aantal tekortkomingen en problemen kennen in het controle- en verantwoordingsproces. Deze zijn samengevat in tabel 12. Bij de Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente komen minder tekortkomingen naar voren, waarschijnlijk omdat het beleidsproces nog niet geëvalueerd is. Dit is bij Stad en Regio al wel gedaan.

Tabel 12: Tekortkomingen en problemen bij de controle en verantwoording.

Stad en Regio	Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente
<ul style="list-style-type: none"> • De volksvertegenwoordiging had beter ingelicht moeten worden over het verloop van het beleidsproces in netwerksturing. 	<ul style="list-style-type: none"> • De burgers hadden nog meer betrokken kunnen worden bij het formuleren van de Gebiedsvisie door niet alleen ideeën aan te dragen, maar ook daadwerkelijk mee te denken over invulling van de visie.
<ul style="list-style-type: none"> • De contracten zijn in een te kort tijdsbestek opgesteld, waardoor het moeilijk was om goede afstemming tussen alle betrokken partijen te vinden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het verantwoordingsformat was niet optimaal, waardoor de partners hun eigen documenten voorlegden. Hierdoor ontstonden grote verschillen in hoe uitgebreid gerapporteerd werd.
<ul style="list-style-type: none"> • De volksvertegenwoordiging had meer betrokken kunnen worden bij het bepalen van de doelstellingen. Deze zijn vooral door de partners geformuleerd samen met de accounthouder van de provincie. 	

-
- De rapportages waren niet optimaal. Er werd te veel schriftelijke informatie verstrekt en de rapportages waren te onoverzichtelijk door het format. De rapportages moeten meer visuele ondersteuning bevatten en de volksvertegenwoordiging kan werkbezoeken afleggen.
-

Wat vinden de mensen uit de praktijk belangrijk voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing?

Uit de analyse is gebleken dat mensen uit de praktijk een aantal zaken belangrijk vinden voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces. Ten eerste moeten de kaders door de interactie tussen de volksvertegenwoordiging, het dagelijks bestuur en de partners geformuleerd worden en moeten de doelen in de kaders niet te SMART gesteld worden. Bovendien moet de mogelijkheid bestaan om binnen de langer vaststaande kaders aanpassingen te kunnen doen. Nieuwe inzichten of veranderende omstandigheden kunnen er toe leiden dat er aanpassingen gedaan moeten worden in de beleidsuitvoering.

Ten tweede hangt het van het type beleidsnetwerk af of het gewenst is om procedurele afspraken te maken over de inrichting van het verloop van het beleidsproces. Indien in het beleidsnetwerk veel overlegd wordt tussen alle betrokken partijen, kan hierin het verloop van het beleidsproces besproken en bepaald worden. Vindt er minder overleg plaats tussen alle betrokken partijen in het beleidsnetwerk, is het meer gewenst om procedurele afspraken te maken.

Ten derde moet de benodigde informatie openlijk gedeeld worden tussen alle betrokken partijen. Door regelmatig met elkaar te overleggen, kan de voortgang van de uitvoering besproken worden en kan de uitvoering tijdig worden bijgestuurd indien dit nodig is. Het contact tussen de provincie en de partners is belangrijk om tot goede afstemming komen. Bovendien moet in de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging meer gebruik worden gemaakt van visuele ondersteuning en moeten de volksvertegenwoordigers het gesprek aan gaan met de partners.

Ten slotte moet in het verantwoordingsproces momenten worden vastgelegd waarop het dagelijks bestuur en de partners verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging. Deze momenten zorgen voor helderheid over wat er van de partijen verwacht wordt en wanneer zij verantwoording moeten afleggen. Bovendien is het belangrijk dat een verantwoordingsformat gehanteerd wordt waarin duidelijk wordt aangegeven over welke zaken het dagelijks bestuur en de partners verantwoording dienen af te leggen. Daarnaast is het belangrijk dat het verloop van het beleidsproces wordt geëvalueerd om te kunnen leren voor toekomstige beleidsnetwerken.

In hoeverre verschillen de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente van elkaar qua type beleidsnetwerk?

Uit de analyse is gebleken dat de cases Stad en Regio en Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente van elkaar verschillen qua type beleidsnetwerk. Het programma Stad en Regio wordt gekenmerkt door een gereguleerd netwerk, doordat het programma centraal van bovenaf aangestuurd wordt door het sluiten van negentien contracten met steden en regio's. Hierin zijn duidelijke afspraken gemaakt over welke uitvoeringsprogramma's uitgevoerd werden, welke doelstellingen behaald moesten worden, welke resultaten beoogd werden en tot welke maatschappelijke effecten de uitvoeringsprogramma's moesten leiden. Bovendien zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. De contracten stonden vast voor vier jaar waardoor de sturing sterk gereguleerd is. De Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente daarentegen wordt gekenmerkt door een netwerk met een overlegstructuur. De inrichting van het verloop van het beleidsproces wordt namelijk besproken en bepaald in verschillende overlegmomenten op verschillende niveaus. De sturing komt hierdoor van onderop uit het netwerk en de uitvoering wordt gestuurd door te debatteren in de verschillende overlegmomenten.

Hoe kan de controle en verantwoording in netwerksturing volgens de experts het beste ingericht worden?

De experts hebben verschillende elementen aangedragen die belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. De experts hebben hierbij geen onderscheid gemaakt in type beleidsnetwerk. Ten eerste hebben de experts aangegeven wat belangrijk is voor de kaderstelling. De experts vinden dat de kaders in gezamenlijkheid geformuleerd moeten worden en dat de normen uit de kaders niet te SMART gesteld moeten worden. De meeste beleidsopgaven en taken zijn niet geschikt om de doelstellingen SMART te formuleren. In netwerksturing kunnen beter proces normen worden geformuleerd. Bovendien moet de mogelijkheid aanwezig zijn om de inhoudelijke kaders gedurende het beleidsproces bij te kunnen stellen door veranderende omstandigheden of nieuwe ontwikkelingen. Hier kunnen vooraf momenten voor worden afgesproken. Daarnaast vinden de experts dat de financiële middelen bij de kaderstelling via input financiering beschikbaar gesteld moeten worden. Hierbij bepaalt de volksvertegenwoordiging hoeveel financiële middelen zij maximaal over hebben voor de uitvoering van een bepaalde beleidsopgave of taak.

Ten tweede vinden de experts dat zowel inhoudelijke afspraken over de te bereiken doelstellingen als ook procedurele afspraken over het verloop van het beleidsproces gemaakt moeten worden. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op de

inrichting van het beleidsproces, de bevoegdheden van de betrokken partijen of de informatie-uitwisseling tussen de partijen.

Ten derde vinden de experts dat de benodigde informatie openlijk tussen alle betrokken partijen gedeeld moet worden. Volgens de experts moet in de informatievoorziening geëxperimenteerd worden met andere manieren van informatie verzamelen. Bovendien moet de volksvertegenwoordiging vooral luisteren naar de ervaringen en meningen van de partners door het afleggen van een werkbezoek om de voortgang te kunnen volgen.

Ten vierde vinden de experts het belangrijk dat in de verantwoording momenten worden vastgelegd waarop het dagelijks bestuur en de partners verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging. Bovendien moet in de verantwoording gekeken worden naar alle bestedingen die gedaan zijn in het netwerk; de gezamenlijke investering die anders niet tot stand was gekomen. Daarnaast moet er op een procesmatige manier verantwoord worden, wat inhoudt dat gekeken wordt naar hoe het beleidsproces verlopen is, welke partijen betrokken zijn geweest, waarom bepaalde partijen wel of niet betrokken zijn geweest en hoe de partners geparticipeerd hebben. Dit sluit beter aan op het soort normen die gesteld worden in netwerksturing.

Ten slotte vinden de experts dat overheden moeten gaan experimenteren met de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces. Iedere beleidsnetwerk is anders, waardoor het mogelijk is dat bepaalde typen beleidsnetwerken om een andere vorm van controle en verantwoording vragen. Door te experimenteren kunnen overheden leren welke vorm wel of niet goed werkt. Deze experimenten moeten geëvalueerd worden om hieruit lessen te kunnen trekken voor toekomstige beleidsnetwerken.

5.1.2 Vraagstelling

Hoe kan in verschillende typen beleidsnetwerken de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging beter worden ingericht?

Uit de analyse is gebleken dat een aantal elementen belangrijk zijn voor de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Deze elementen gelden voor beide typen beleidsnetwerken die in de praktijk te onderscheiden zijn, omdat de twee onderzochte beleidsnetwerken niet veel van elkaar verschillen qua inrichting van het controle- en verantwoordingsproces. De beleidsnetwerken verschillen alleen op het soort toezicht dat gehouden werd en op de vraag of het maken van procesafspraken gewenst was.

Ten eerste moeten de kaders op dynamische wijze tot stand komen. Hierbij worden de kaders door de interactie tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur en tussen het dagelijks bestuur en de partners geformuleerd. De wijze waarop

deze kaders tot stand komen, is afhankelijk van het beleidsnetwerk. Bovendien moeten de doelstellingen in de kaders niet te SMART geformuleerd worden en moeten het dagelijks bestuur en de partners de mogelijkheid hebben binnen langer vaststaande kaders aanpassingen te kunnen doen. Door nieuwe inzichten of veranderende omstandigheden kan het wenselijk zijn om de beleidsuitvoering bij te kunnen stellen. Ook moet bij de kaderstelling de volksvertegenwoordiging de financiële middelen via input financiering beschikbaar stellen. Hierbij bepaalt de volksvertegenwoordiging hoeveel zij maximaal over hebben voor de uitvoering van een beleidsopgave.

Daarnaast hangt het van het type beleidsnetwerk af of het gewenst is om procedurele afspraken te maken over de inrichting van het verloop van het beleidsproces. In het beleidsnetwerk met een overlegstructuur kan het verloop van het beleidsproces besproken en bepaald worden door in gesprek te gaan met alle betrokken partijen. In een gereguleerd beleidsnetwerk is het meer gewenst om procedurele afspraken te maken om de inrichting van het beleidsproces te behalen.

Verder moet de benodigde informatie openlijk gedeeld worden tussen alle betrokken partijen. Dit kan het beste gedaan worden door met elkaar in gesprek te gaan en de voortgang te bespreken. Bovendien moet in de informatievoorziening meer gebruikt worden gemaakt van visuele ondersteuning en moeten de volksvertegenwoordigers om te weten hoe het proces verloopt het gesprek aan gaan met de partners.

Ten slotte moeten in het verantwoordingsproces momenten worden vastgelegd waarop de partners en het dagelijks bestuur verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging. Bovendien moet in de verantwoording meer gekeken worden naar hoe het beleidsproces verlopen is en staat het behalen van de beoogde resultaten en effecten minder voorop. Dit is vaak pas na verloop van tijd zichtbaar. Ook is het belangrijk dat het verloop van het beleidsproces wordt geëvalueerd om te kunnen leren voor toekomstige beleidsnetwerken.

Op basis van het bovenstaande zijn negen aanbevelingen te geven over hoe de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging in verschillende typen beleidsnetwerken het beste ingericht kan worden. Deze aanbevelingen zijn gericht aan zowel de volksvertegenwoordigers als bestuurders die beleid (laten) formuleren en uitvoeren in beleidsnetwerken. De negen aanbevelingen zijn:

1. De volksvertegenwoordiging moet de kaders gezamenlijk met het dagelijks bestuur formuleren. Bovendien moeten de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur luisteren naar de ideeën en wensen van de partners. Hierbij moet er voldoende tijd beschikbaar zijn om tot een goede afstemming tussen alle betrokken partijen te komen, zeker wanneer het beleidsnetwerk nog niet een hecht netwerk is.

2. De volksvertegenwoordiging en de bestuurders moet de doelstellingen in de kaders niet te SMART formuleren. Ambitieuze richtlijnen zijn meer geschikt.
3. Het dagelijks bestuur en de partners uit het netwerk moeten de mogelijkheid hebben om binnen de langer vaststaande kaders gedurende het beleidsproces aanpassingen te kunnen doen indien dit door veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten gewenst is.
4. De volksvertegenwoordiging moet maximum budgetten beschikbaar stellen die besteed mogen worden door het dagelijks bestuur voor het uitvoeren van een bepaalde beleidsopgave. Het dagelijks bestuur is daarna vrij om binnen deze budgetten publieke middelen te besteden ten behoeve van het bereiken van een beleidsopgave (input financiering).
5. Afhankelijk van het type beleidsnetwerk moeten volksvertegenwoordigers en bestuurders procedurele afspraken maken over de richting van het beleidsproces, waarbij wordt afgesproken wie waarvoor verantwoordelijk is, wat er moet gebeuren en hoe dit gedaan wordt.
6. Het dagelijks bestuur moet over de voortgang van het beleidsproces op een overzichtelijke en heldere manier presenteren aan de volksvertegenwoordiging, waarbij meer gefocust wordt op het proces dan op het bereikte effect.
7. De volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur moeten de voortgang en verantwoording van het beleidsproces bespreken in gesprekken tussen alle betrokken partijen (Proces verantwoording).
8. De volksvertegenwoordiging moet momenten vastleggen waarop de partners en het dagelijks bestuur verantwoording afleggen.
9. De volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur moeten experimenteren met de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces en het dagelijks bestuur moet het verloop van het beleidsproces evalueren om hieruit lessen te kunnen trekken voor toekomstige beleidsnetwerken.

5.2 Discussie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de gebruikte onderzoeksmethodologie, de theorie en de mogelijkheden voor een vervolgonderzoek.

5.3.1 Methodologische reflectie

De onderzoeker had een aantal zaken anders kunnen doen in dit onderzoek. Ten eerste hadden de Statenleden zelf geïnterviewd moeten worden, waardoor de meningen van de volksvertegenwoordigers mee waren genomen in het onderzoek. Dit is nu echter niet gedaan, wat ervoor heeft gezorgd dat het perspectief van een deel van de onderzochte populatie onderbelicht is. Hierdoor wordt de interne validiteit bedreigd. De volks-

vertegenwoordigers zelf hadden mogelijk een andere mening gegeven of ideeën aangedragen over de controle en verantwoording in netwerksturing. Het is mogelijk dat de betrokken ambtenaren of de griffier een vertekend beeld hebben van hoe de Statenleden het proces ervaren. De interne validiteit had verhoogd kunnen worden door een aantal Statenleden te interviewen of een enquête onder de Statenleden af te nemen om hun mening en ideeën mee te nemen in het onderzoek. Naast de Statenleden had ook de griffier van de provincie Overijssel geïnterviewd moeten worden. Bij Stad en Regio is wel gesproken met de griffier van de provincie Gelderland om het perspectief van de Statenleden te belichten. Dit is echter niet gelukt bij de Gebiedsontwikkeling NOT, waardoor het perspectief van de Statenleden van Overijssel niet meegenomen is in het onderzoek. Hierdoor zijn de meningen van de Statenleden over de Gebiedsontwikkeling NOT niet onderzocht, waardoor de interne validiteit wordt bedreigd.

Ten tweede hadden meer dan twee cases onderzocht kunnen worden in dit onderzoek. Doordat de directe resultaten moeilijk te generaliseren zijn naar de gehele populatie, heeft dit onderzoek een beperkte reikwijdte. De patronen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen kunnen wel worden gegeneraliseerd. De externe validiteit had verhoogd kunnen worden door één of twee extra cases te onderzoeken.

Ten derde had de onderzoeker bij bepaalde antwoorden meer moeten doorvragen om erachter te komen waarom respondenten iets vonden. Dit is nu niet altijd gedaan, waardoor bepaalde belangrijk informatie mogelijk niet opgehaald is. Hierdoor wordt de interne validiteit bedreigd en deze had verhoogd kunnen worden door beter door te vragen bij bepaalde antwoorden in de interviews.

Ten slotte hadden bij de Gebiedsontwikkeling NOT meer respondenten geïnterviewd moeten worden. Bij het programma Stad en Regio zijn meer respondenten gesproken dan bij de Gebiedsontwikkeling NOT, waardoor een ongelijke verdeling ontstaat. Hierdoor wordt de betrouwbaarheid bedreigd, doordat het onderzoek toevallige resultaten kan opleveren van een typisch uitzonderlijke casus. Tegelijkertijd rechtvaardigt de omvang van het programma Stad en Regio een groter aantal respondenten hierbij. Bij Stad en Regio is 245 miljoen euro besteed en bij de Gebiedsontwikkeling NOT 15 miljoen. Bovendien zijn bij Stad en Regio een groter aantal uitvoeringsprogramma's en projecten uitgevoerd dan bij de Gebiedsontwikkeling NOT en was Stad en Regio gericht op de hele provincie Gelderland en de Gebiedsontwikkeling NOT slechts op de regio Noordoost Twente. Dit verschil in omvang van de cases levert mogelijk ook een vertekend beeld in de resultaten op. Het verschil in omvang kan een verklaring zijn voor een aantal verschillen tussen de cases in de inrichting van het controle- en verantwoordingsproces. Bovendien is bij Stad en Regio al gereflecteerd op het beleidsproces en bij de Gebiedsontwikkeling nog niet, waardoor de respondenten van Stad en Regio mogelijk kritischer zijn dan de respondenten van de Gebiedsontwikkeling.

5.2.2 Theoretische reflectie

In deze sub-paragraaf wordt beoordeeld in welke mate de theorie behulpzaam was in het beantwoorden van de hoofdvraag en hoe de bevindingen van dit onderzoek bijdragen aan de wetenschap. In dit onderzoek is gebruikgemaakt van literatuur over kaderstelling (Koppenjan et al., 2007; Fraanje, 2015; Papadopolous, 2007) en over overheidstoezicht (Helderman en Honingh, 2009; 2010). Beide soorten literatuur zijn van meerwaarde geweest in dit onderzoek, al is de literatuur over kaderstelling meer leidend geweest. In de literatuur over kaderstelling kwamen meer aanknopingspunten voor netwerksturing naar voren dan in de literatuur over overheidstoezicht. Toch is ook de literatuur over overheidstoezicht van meerwaarde geweest om te bepalen welke vormen van controle en verantwoording in de literatuur worden onderscheiden en welke vorm het meest geschikt is in netwerksturing.

De bevindingen van dit onderzoek dragen bij aan de wetenschappelijke literatuur over de controle en verantwoording in netwerksturing, doordat de bevindingen inzicht bieden in hoe het controle- en verantwoordingsproces in beleidsnetwerken vormgegeven kan worden. In de wetenschappelijke literatuur zijn tot nu toe enkel ideeën en handreikingen aangedragen waaraan gedacht moet worden bij het vormgeven van het controle- en verantwoordingsproces. De bevindingen van dit onderzoek bieden juist concrete aanbevelingen die volksvertegenwoordigers en bestuurders kunnen gebruiken bij het inrichten van het controle- en verantwoordingsproces in netwerksturing. Partijen die willen deelnemen aan een beleidsnetwerk, moeten vooraf goed nadenken hoe het proces in een netwerk gemonitord en gecontroleerd wordt en hoe de partijen verantwoording afleggen aan elkaar en aan hun interne organisatie.

5.3.3 Vervolgonderzoek

In het onderzoek is naar voren gekomen dat er verschillende typen beleidsnetwerken te onderscheiden zijn, zowel in de literatuur als in de praktijk. Uit de analyse is gebleken dat deze typen niet sterk van elkaar verschillen qua inrichting van het controle- en verantwoordingsproces. De twee typen verschilden alleen op het soort toezicht dat gehouden werd en op de vraag of het maken van procesafspraken gewenst was. Op basis van de meningen de mensen uit de praktijk en de experts zijn negen aanbevelingen gedaan over hoe de controle en verantwoording het beste ingericht kan worden in verschillende typen beleidsnetwerken. Met een vervolgonderzoek zou onderzocht kunnen worden wat het betekent als deze aanbevelingen in de praktijk worden overgenomen worden. In een vervolgonderzoek kan geëvalueerd worden hoe het gaat indien de aanbevelingen uit dit onderzoek worden gehanteerd in een beleidsnetwerk. Op basis hiervan kunnen de bevindingen uit dit onderzoek weer verder worden verbeterd.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2008). *Kaders voor teozicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Ando BV.
- Boogers, M., Mentink, M., & Kuper, J. (2014). *Terugkijken om vooruit te kijken. Reflectie op de werkwijze van het programma Stad & Regio Provincie Gelderland*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 182-208). New York: Oxford University Press.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording. Begrippen, vormen en beoordelingskaders. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 19-34). Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Bovens, M., Schillemans, T., & 't Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.
- Bruijn, T. de. (2008). Samenwerken in netwerken. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschappen* (pp. 299-318). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Denters, B. (2016). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 1, 37-54.
- Denters, B., Klok, P. J., & Kranenburg, A. (2017). *Greep op het ongrijpbare! Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur*. Den Haag: Raadslid.NU.
- Fraanje, R. (2015a). *Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*. Den Haag: Raadslid.NU.
- Fraanje, R. (2015b). Sturen in een netwerk. Naar een andere rolinvulling van gemeenteraad en lokale rekenkamer. *Tijdschrift voor public governance audit & control*, 28-31.
- Gedeputeerde Staten van Overijssel. (2012). *Voortgang en kansenkaart gebiedsontwikkeling Noordoost Twente*. Zwolle: Provincie Overijssel.

- Gemeente Dinkelland, Gemeente Losser, Gemeente Oldenzaal, Gemeente Tubbergen, Provincie Overijssel, Waterschap Regge en Dinkel. (2012a). *Gebiedsvisie Noordoost-Twente*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Gemeente Dinkelland, Gemeente Losser, Gemeente Oldenzaal, Gemeente Tubbergen, Provincie Overijssel, Waterschap Regge en Dinkel. (2012b). *Verbinden maakt sterk. Uitvoeringsprogramma Gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Helderman, J-K., & Honingh, M. E. (2009). *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Helderman, J-K., & Honingh, M. E. (2010). Condities en werking van systeemtoezicht. *Bestuurswetenschappen*, 5, 18-34.
- Ijssels, K., & Mathijssen, S. (2016). Democratische legitimiteit van netwerksturing. Handvatten voor volksvertegenwoordigers. *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control*, 14(5), 10-14.
- Jong, A. de. (2003). *Handreiking Evaluatieonderzoek ex post. Een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek ex post*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2014). Accountable networks. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 242-256). New York: Oxford University Press.
- Kooistra, S. (2016). Sturen zonder koers. Onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland naar netwerksturing. *Binnenlands Bestuur*, 42, 22-24.
- Koppenjan, J., Kars, M., & Voort, H. van der. (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement. *Beleid en Maatschappij*, 34(4), 210-225.
- Papadopolous, Y. (2007). Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European Law Journal*, 13(4), 469-486.
- Provinciale Staten van Gelderland. (2012). *Statenvoorstel Programma Stad en Regio 2012-2015/2017*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provinciale Staten van Overijssel. (2012a). *Statenvoorstel Gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente*. Zwolle: Provincie Overijssel.

- Provinciale Staten van Overijssel. (2012b). *Statenvoorstel Investeringsbesluit Gebiedsontwikkeling Noordoost Twente*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Provincie Gelderland. (2012). *Programma Stad en Regio 4.1. Een prachtig samenspel. Programmaplan 2012-2015*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland, & Regio Noord-Veluwe. (2012). *Prioritair Programma Stad en Regio. Regiocontract Regio Noord-Veluwe*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Overijssel. (2011). *Gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente. Projectplan*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2016a). *Democratische legitimiteit programma Stad en Regio. Lessen uit Stad en Regio*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2016b). *Handvatten PS voor netwerksturing. Lessen uit het programma Stad en Regio*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.
- Rekenkamer Oost-Nederland. (2016c). *Stad- en Regiocontracten. Onderzoeksplan*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.
- Rijksoverheid. (z.j.). *Volksvertegenwoordiging*. Geraadpleegd op 13 september 2017, van <https://www.overheid.nl/zo-werkt-de-overheid/hoe-werkt-de-democratie/volksvertegenwoordiging/>.
- Romzek, B., & Dubnick, M. (1987). Accountability in the public sector: lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Schram, J., Steen, M., van der, Twist, M., van, & Yperen, T. van. (2015). *Vormgeven aan verantwoorden. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: een handboek voor praktische houvast*. Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.
- Swinkels, S. (2011). *Regionale samenwerking in Veiligheidshuizen. Onderzoek naar de vormgeving van regionale samenwerking in Veiligheidshuizen volgens gemeenten*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- VVD, PvdA, CDA, & D66. (2011). *Uitdagend Gelderland. Coalitieakkoord 2011-2015*. Arnhem: Provincie Gelderland.

Bijlagen

Bijlage 1: Geraadpleegde respondenten.

Tabel 1: Overzicht respondenten.

Casus	Functie	Organisatie	Datum	Locatie	Duur
<i>Stad en Regio</i>	Programmamanager Stad en Regio	Provincie Gelderland	15 juni 2017	Provinciehuis – Arnhem	60 min.
<i>Stad en Regio</i>	Loco-griffier	Provincie Gelderland	4 juli 2017	Provinciehuis – Arnhem	45 min.
<i>Stad en Regio</i>	Adviseur Financiën	Provincie Gelderland	15 juni 2017	Provinciehuis – Arnhem	55 min.
<i>Stad en Regio</i>	Accounthouder Stad en Regio (Noord Veluwe)	Provincie Gelderland	15 juni 2017	Provinciehuis – Arnhem	40 min.
<i>Stad en Regio</i>	Accounthouder Stad en Regio (Wageningen)	Provincie Gelderland	28 juni 2017	Provinciehuis – Arnhem	40 min.
<i>Stad en Regio</i>	Contactpersonen (Regio Noord Veluwe)	Regio Noord- Veluwe	21 juni 2017	Harderwijk	75 min.
<i>Stad en Regio</i>	Contactpersoon (Wageningen)	Gemeente Wageningen	27 juni 2017	Rekenkamer – telefonisch	30 min.
<i>Gebieds- ontwikkeling NOT</i>	Programmasecretaris Gebiedsontwikkeling NOT	Provincie Overijssel	13 juni 2017	Provinciehuis – Zwolle	50 min.
<i>Gebieds- ontwikkeling NOT</i>	Projectleider Gebiedsontwikkeling NOT	Provincie Overijssel	28 juni 2017	Provinciehuis – Zwolle	40 min.
<i>Gebieds- ontwikkeling NOT</i>	Contactpersoon Gebiedsontwikkeling NOT (Waterschap Vechtstromen)	Waterschap Vechtstromen	30 juni 2017	Rekenkamer – Deventer	45 min.
<i>Gebieds- ontwikkeling NOT</i>	Contactpersonen Gebiedsontwikkeling NOT (st. Museum Natura Docet Wonderryck Twente)	St. Museum Natura Docet Wonderryck Twente Denekamp	28 juni 2017	St. Museum Natura Docet – Denekamp	55 min.
<i>Expert</i>	Hoogleraar Publiek organisatierecht.	Universiteit Utrecht en Lid van de Raad	6 juni 2017	Universiteit Utrecht – Utrecht	75 min.

		van het openbaar bestuur			
<i>Expert</i>	Senior-adviseur voor de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor financiële verhoudingen.	Raad van het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen	20 juni 2017	Ministerie van Financiën – Den Haag	45 min.
<i>Expert</i>	Bijzonder Hoogleraar Bestuurskunde.	Universiteit Twente	3 juli 2017	Universiteit Twente – Enschede	50 min.

Bijlage 2: Interviewguides.

Interviewgide Programmamanager/secretaris

Introductie

Momenteel ben ik bij de Rekenkamer Oost-Nederland bezig met het schrijven van mijn masterscriptie over het controle- en verantwoordingsproces binnen een overheidsinstelling dat beleid formuleert en uitvoert in netwerksturing. Ik ga onderzoeken hoe de controle door en verantwoording aan een democratisch gekozen overheidsorgaan dat beleid formuleert en uitvoert in netwerksturing het beste ingericht kan worden. Voor dit onderzoek spreek ik een aantal experts op het gebied van samenwerking en netwerksturing. Bovendien voer ik een casestudy uit bij twee cases waarbij sprake is van netwerksturing. Dit interview is semigestructureerd, waarbij het de bedoeling is dat u uw verhaal vertelt. Het interview zal worden opgenomen als dat voor u geen probleem is. Het interview wordt naderhand geanonimiseerd en voor het eventuele gebruik van citaten zal eerst aan u toestemming worden gevraagd. Heeft u nog vragen?

- ❖ Als eerst zou ik graag willen weten wat u rol was bij casus x?

Dynamische kaderstelling

Zoals u weet heeft de volksvertegenwoordiging drie voornaamste taken: de kaderstellende, controlerende en representatieve taak. Om te beginnen zou ik het graag willen hebben over de kaderstellende taak van de volksvertegenwoordiging (PS).

- ❖ Kunt u mij vertellen hoe de kaders zijn geformuleerd?
- ❖ Welke actoren waren betrokken bij het formuleren van de kaders? Zijn de kaders in interactie tussen alle betrokken partijen uit het netwerk geformuleerd?
- ❖ Wat vond u hiervan? Ging dit goed?
- ❖ Vraagt netwerksturing om een andere manier van kaderstelling?
- ❖ Wat voor soort doelen en normen zijn in de kaders geformuleerd? Zijn de doelen en normen SMART geformuleerd of zijn het meer ambitieuze richtlijnen?
- ❖ Zijn dit volgens u de juiste soort doelen en normen?
- ❖ Vraagt netwerksturing om een andere soort doelen en normen?
- ❖ Wat betekent dit (SMART geformuleerde doelen) voor het verantwoordingsproces?
- ❖ Zijn er naast de inhoudelijke afspraken over de te bereiken doelstellingen, nog afspraken gemaakt over het verloop van het beleidsproces?
- ❖ Welke afspraken zijn er tussen de volksvertegenwoordiging (PS) en het bestuur gemaakt over het verloop van het beleidsproces (procedurele afspraken) en over de interactie hiertussen?
- ❖ Hoe lang waren de kaders houdbaar? Stonden de kaders vast gedurende het proces?

- ❖ Was het wenselijk/noodzakelijk om de kaders in de loop van het beleidsproces bij te stellen? Waarom?
 - *Zo ja, hoe konden de kaders worden bijgesteld?*
- ❖ Wat vond u in het algemeen van de kaderstelling? Ging dit goed?
- ❖ Wat zou u de volgende keer anders doen bij het stellen van kaders in een netwerk met andere partners? Ziet u manieren hoe de kaderstelling beter zou kunnen ten behoeve van goede verantwoording?

Informatiepositie van de volksvertegenwoordiging (PS)

Dan zou ik het nu graag met u willen hebben over de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging, anders dan de verantwoording.

- ❖ Hoe is de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging (PS) geregeld?
- ❖ Welke afspraken zijn er met de actoren uit het netwerk gemaakt over de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging (PS)?
- ❖ Wat vindt u van de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging (PS)? Ging dit goed?
- ❖ Heeft netwerksturing volgens u gevolgen voor de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging (PS)?
- ❖ Vraagt netwerksturing volgens u een andere manier van informatie uitwisselen?
- ❖ Wat zou u de volgende keer hierbij anders willen doen? Ziet u manieren waarop de informatievoorziening beter kan ten behoeve van goede verantwoording?

Optimaliseren verantwoordingsproces

Dan zou ik het nu graag met u willen hebben over de inrichting van het verantwoordingsproces.

- ❖ Hoe en wanneer wordt er verantwoording afgelegd aan de volksvertegenwoordiging (PS) door het bestuur (GS) en de actoren?
 - *Protocol: indien geantwoord 'de jaarrekening' vragen:*
 - *Zijn er naast de jaarrekening nog andere momenten waarop verantwoording wordt afgelegd? Hoe verloopt dat proces? Hoe is dit vastgelegd?*
- ❖ Zijn er vooraf (in de kaders) momenten afgesproken waarop verantwoording wordt afgelegd aan de volksvertegenwoordiging (PS)?
- ❖ Hoe wordt er omgegaan met afwijkingen van de normen door de volksvertegenwoordiging (PS)?
- ❖ Hoe kan PS de uitvoering bijsturen? Welke instrumenten worden hiervoor ingezet?
- ❖ Wat vindt u van de wijze waarop het verantwoordingsproces is ingericht? Ging dit goed?
- ❖ Stelt netwerksturing andere eisen aan het afleggen van verantwoording?
- ❖ Vraagt netwerksturing om een andere manier van verantwoording afleggen?

- ❖ Wat zou u de volgende keer anders doen? Ziet u manieren waarop dit ten behoeve van de verantwoording beter zou kunnen?

Reflectie op het verloop van het beleidsproces

Dan zou ik het graag tot slot met u willen hebben over de wijze waarop gereflecteerd is op het verloop van het beleidsproces.

- ❖ Hoe is verloop van het beleidsproces geëvalueerd?
 - *Protocol: dit is de cyclus waarin beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd.*
- ❖ Hoe heeft het dagelijks bestuur (GS) het beleidsproces geëvalueerd? Is dit gedaan samen met de partners uit het netwerk?
- ❖ Hoe heeft de volksvertegenwoordiging (PS) haar rol in het beleidsnetwerk geëvalueerd?
- ❖ Wat vindt u van de manier waarop het verloop van het beleidsproces is geëvalueerd? Ging dit goed?
- ❖ Vraagt netwerksturing volgens u om een andere manier van reflecteren?
- ❖ Wat zou u de volgende keer anders doen? Ziet u manieren waarop dit ten behoeve van de verantwoording beter zou kunnen?

Afsluiting

Tot slot ben ik benieuwd of we alles wat u mij kunt vertellen met betrekking tot het controle- en verantwoordingsproces, besproken hebben.

- ❖ Heeft u nog aanvullingen? Zo ja, welke?

Hartelijk bedankt voor uw medewerking aan dit interview.

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten.

Tabel 1: Overzicht documenten.

Type document	Titel	Uitgever	Datum publicatie	Datum raadplegen
<i>Staten-voorstel</i>	Statenvoorstel Programma Stad en Regio 2012-2015/2017	Provinciale Staten van Gelderland	25-04-2012	26-07-2017
<i>Beleidsnota</i>	Programma Stad en Regio 4.1. Een prachtig samenspel. Programmaplan 2012-2015	Provincie Gelderland	23-08-2012	03-05-2017
<i>Beleidsnota</i>	Prioritair Programma Stad en Regio. Regiocontract Regio Noord-Veluwe	Provincie Gelderland en Regio Noord-Veluwe	25-05-2012	28-07-2017
<i>Coalitie-akkoord.</i>	Uitdagend Gelderland. Coalitieakkoord 2011-2015	Gedeputeerde Staten van Gelderland	2011	28-07-2017
<i>Beleidsnota</i>	Gebiedsvisie Noordoost-Twente. Verbinden maakt sterk	Gemeente Dinkelland, Losser, Oldenzaal, Tubbergen. Provincie Overijssel. Waterschap Regge en Dinkel	07-2012	06-05-2017
<i>Beleidsnota</i>	Verbinden maakt sterk. Uitvoeringsprogramma Gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente	Gemeente Dinkelland, Losser, Oldenzaal, Tubbergen. Provincie Overijssel. Waterschap Regge en Dinkel	12-2012	06-05-2017
<i>Staten-voorstel</i>	Statenvoorstel Gebiedsvisie Noordoost-Twente	Provinciale Staten van Overijssel	29-05-2012	19-06-2017
<i>Staten-voorstel</i>	Statenvoorstel Investeringsbesluit gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente.	Provinciale Staten van Overijssel	30-10-2012	01-08-2017
<i>Beleidsnota</i>	Voortgang en kansenkaart gebiedsontwikkeling Noordoost Twente	Gedeputeerde Staten van Overijssel	16-03-2012	01-08-2017

<i>Beleidsnota</i>	Gebiedsontwikkeling Noordoost-Twente. Projectplan	Provincie Overijssel	15-12-2011	01-08-2017
<i>Rapport</i>	Greep op het ongrijpbare! Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur	B. Denters, P-J Klok en A. Kranenburg	01-04-2017	30-06-2017
<i>Rapport</i>	Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur	B. Denters	23-11-2015	23-03-2017
<i>Rapport</i>	Sturen in dienstbaarheid. Verkennd essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein	R. Fraanje	03-2015	25-04-2017
<i>Rapport</i>	Sturen in een netwerk. Naar een andere rolinvulling van gemeenteraad en rekenkamer	R. Fraanje	2015	01-05-2017
<i>Rapport</i>	Vormgeven aan verantwoorden. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: Een handboek voor praktische houvast.	J. Schram, M. Van der Steen, M. Van Twist en T. Van Yperen.	2015	31-05-2017