

# Sturing en verantwoording: *flexibiliteit, efficiëntie en doelmatigheid*

## Tweede werksessie in de leeromgeving 'Financieren in netwerken'

21 februari 2017, NSOB  
Gespreksverslag

---

### Inleiding

De leersessie is georganiseerd om toegang tot ervaringen uit de praktijk te krijgen die kunnen worden meegenomen in de routekaart voor financieren in netwerken die de Universiteit Leiden (mr. C.P.M.Th. Pino (Catheel) en prof.dr. W. den Ouden (Willemien) ontwikkelt.

Hoewel de leersessie en de routekaart hoofdzakelijk juridisch zijn ingestoken, wordt beoogd zoveel mogelijk bestuurskundige en financiële aspecten daarin mee te nemen. Derhalve is er bewust voor gekozen om mensen met verschillende achtergronden en disciplines bij elkaar te brengen. Van subsidiemaker tot auditor en beleidsmaker, en zowel met medewerkers van provincies als van RVO als externe adviseurs. Op deze wijze kan de routekaart een wezenlijke, bruikbare bijdrage leveren aan het vormgeven van publieke financiering door bestuursorganen.

Centraal staat dit keer het thema '**Sturing en verantwoording**'. In de leersessie zijn vier onderwerpen behandeld binnen het thema sturing en verantwoording. Dat zijn (1) sturing, (2) de rol en houding van het bestuursorgaan, (3) formulering en (4) de verhouding tussen verschillende soorten verantwoording. Hieronder volgt een korte toelichting op deze onderwerpen.

Het onderwerp '*sturing*' heeft betrekking over de zeggenschap van de overheidsinstelling over wat er gebeurt met het verstrekte geld. Die zeggenschap kent vele verschillende vormen en intensiteiten. De wens tot veel of weinig sturing(smogelijkheden) heeft gevolgen voor de inrichting van en eisen aan de verantwoording en controle.

Het onderwerp '*rol en verhouding van het bestuursorgaan*' heeft betrekking op de machtsverhouding tussen overheid en burgers of ondernemingen. Het is de vraag of, en in hoeverre, er een gelijkwaardige relatie kan worden gecreëerd tussen verschillende netwerkpartners. Die gelijkwaardigheid raakt vele aspecten; de financiële inbreng, het bepalen van (beleids)doelstellingen, het uitvoeren van een project, de verantwoording, enzovoort.

Het onderwerp '*formulering*' gaat over wat er gefinancierd wordt. De formulering daarvan is vaak leidend bij verantwoording en controle. Het is de vraag hoe een overeenkomst of beschikking zo geformuleerd kan worden dat flexibiliteit wordt gecreëerd voor bewegingen in het netwerk, maar dat bij de (tussentijdse) controle kan worden gecorrigeerd als dat wenselijk is. Een belangrijk vraagstuk daarbij is of verantwoording plaatsvindt of activiteiten of prestaties.

Het onderwerp '*verhouding tussen verschillende soorten verantwoording*' gaat over de (efficiënte) inrichting van het verantwoordingsproces. Daarbij zijn twee thema's uitgelicht: aan wie wordt verantwoording afgelegd (tussen de partijen in het netwerk, aan publieke partners of aan private partners) en op welke momenten wordt verantwoording afgelegd (achteraf, tussentijds op vaste momenten of situationeel wanneer het nodig wordt geacht).

### Inzichten

De deelnemers zijn gedurende twee rondes met elkaar in gesprek gegaan in drie kleinere groepen.

Wat duidelijk werd is dat er steeds een balans wordt gezocht tussen **doelmatigheid, flexibiliteit en efficiëntie**. Bij het werken in netwerken is er vaak de wens om flexibeler te financieren, zodat er meer mogelijkheden zijn voor het netwerk om gaandeweg van strategie te veranderen of doelen aan te passen. Ook dan moet verantwoord kunnen worden dat het geld goed wordt besteed en dat het rechtmatig gebeurt. Dit vraagt om maatwerk: er zijn hele verschillende netwerkvormen waar ander type verantwoording bij past. Daarbij moet er wel voor worden gewaakt dat het regelen van een

flexibele én doelmatige besteding uitmondt in een inefficiënt controlesysteem met veel administratieve lasten.

Op het eerste oog lijkt er bij verantwoording een **spanningsveld** te bestaan tussen ‘zorgen dat je waar voor je geld krijgt’ en ‘niet teveel opleggen en hiërarchisch sturen’. Enerzijds moet de overheid niet als simpele flappentap gezien worden, anderzijds is er wel de wens om meer los te laten en ruimte te laten voor maatschappelijk initiatief. **Controle en verantwoording** zijn nodig en belangrijk, maar het is zoeken naar vormen die passen bij de meer **faciliterende en samenwerkende rol** die de overheid in netwerken inneemt. Dit is in de praktijk echter geen heldere tegenstelling. Daarvoor zijn tenminste drie redenen. Ten eerste wil het netwerk ook graag vooraf duidelijkheid over de verwachtingen, condities en grenzen bij financiering. Een helder verantwoordingsproces is ook voor de ontvangende partij van belang, zodat zij weten binnen welke grenzen zij kunnen werken. Ten tweede helpen een stevige verantwoording en controle om conflicten te beslechten en tegenvallers te voorkomen (als bijvoorbeeld de verantwoording niet toetst op normen waarover wel een rechtszaak kan ontstaan). Ten derde kan verantwoording ook een stimulerende functie voor netwerksamenwerking hebben: het kan partijen verbinden, helpen om gezamenlijke doelen te expliciteren en successen te kunnen vieren. Het gaat hier dus niet alleen om de vraag hoe verantwoording zo kan worden ingericht dat het niet teveel knelt of wel het goede meet, maar ook over de vraag hoe het stimulerend kan zijn voor netwerksamenwerking.

Regelmatig kwam naar voren dat er voor de verantwoording traditioneel twee momenten zijn waar het zwaartepunt wordt gelegd: aan de **achterkant** (na afloop van het project dat gefinancierd wordt) moet verantwoording plaatsvinden op basis van goed toetsbare criteria, en aan de **voorkant** (voordat financiering wordt verstrekt) moeten de kaders (en die goed toetsbare criteria) daartoe helder worden ingericht en vastgesteld. Voor een deel worden de oplossingen gezocht in het ‘aan de voorkant’ vast anticiperen op wat er later kan gebeuren, zodat je later niet voor verrassingen komt te staan. Bij het werken in netwerken komen deze twee momenten onder druk te staan. In een netwerk dat zich continu ontwikkelt, is het aanwijzen van één ‘beginpunt’, de voorkant, ingewikkeld. Het is immers steeds in ontwikkeling. Bij aanvang van de financiering is bovendien dikwijls niet duidelijk wat precies de gewenste uitkomsten zijn, omdat die gaandeweg moeten worden ontdekt. Ook blijkt er vaak niet één duidelijk eindpunt, een achterkant te zijn, zeker als verantwoording wordt afgelegd over prestaties in plaats van activiteiten, omdat de resultaten van netwerksamenwerkingen zich op verschillende punten in de tijd voordoen en bovendien soms de spin-offs belangrijker zijn voor het doel van de samenwerking dan de concrete projecten. Er worden dan ook verschillende suggesties gedaan voor een andere indeling van de verantwoordingssystematiek. Bijvoorbeeld wordt het werken met voorschotten genoemd, waarbij vooraf een bedrag beschikbaar wordt gesteld waarop per uitgave een beroep op kan worden gedaan. Ook werd een vorm van achtereenvolgende verantwoording geopperd, waarbij tussentijdse momenten worden ingebouwd om opnieuw voortgang en richting te bepalen. Een derde vorm is ‘trechteren’, waarbij begonnen wordt met een opgave en gaandeweg steeds preciezer wordt geformuleerd wat de doelen en bijbehorende eindcriteria zijn. Vaak werd geconcludeerd dat meer flexibiliteit aan het begin, gaandeweg meer monitoring en mogelijkheden tot bijsturing vereist.

De keuzes die in de verantwoordingssystematiek worden gemaakt, hebben zowel een juridische als een financiële en bestuurskundige component. Daarom vergt verantwoording bij het werken in netwerken een **multidisciplinaire risico-inschatting**. Dit betekent niet dat vooraf alles kan worden geregeld, maar wel dat voorbereidingen kunnen worden getroffen voor de grootste risico's.

### **Afsluiting**

Al met al kan gesproken worden van een succesvolle bijeenkomst met vele interessante inzichten voor het onderzoek. De onderwerpen die vanuit de groep werden aangemerkt als relevant zullen worden meegenomen in het schrijven van de routekaart en de interviews die daarvoor nog gehouden zullen worden. Op deze manier komt er een vruchtbare wisselwerking tussen de praktijk en het onderzoeksteam tot stand die uiteindelijk zal leiden tot een relevante en bruikbare routekaart die antwoord geeft op de vragen die leven.

**Deelnemers:** Catrien van Dam (PZH, gespreksleider), Willemien den Ouden (UL, promotor, hoogleraar bestuursrecht), Catheel Pino (UL, promovenda, jurist bestuursrecht), Martijn van de Steen (NSOB, hoogleraar bestuurskunde), Jorren Scherpenisse (NSOB, bestuurskundige), Cynthia Bockstart (PZH, Projectleider, jurist, beleidsterrein subsidies), Marjon Damen (PZH, projectleider, beleidsterrein financiën), Steven Parmessar (PZH, accountant), Laura Vis (PZH, beleidsmedewerker EZ), Loes Engelen (Provincie Noord-Brabant), Monique Bakker (Provincie Noord-Brabant, beleidsterrein subsidies), Debbie Mollee (Provincie Noord-Brabant, inkoopspecialist), Lex van Veghel (Provincie Noord-Brabant, financieel adviseur), Edith van Nispen (Provincie Noord-Brabant, projectmanager arbeidsmarktrelaties) en Jolan Duthler (RvO, jurist).