

Van afhankelijkheid naar gelijkwaardigheid

*Een onderzoek naar de verticale verantwoording in de contractrelatie
tussen ROC's en gemeenten betreffende volwasseneneducatie.*



Suzanne Haring
Universiteit Utrecht
Master Publiek Management
Augustus 2013

Van afhankelijkheid naar gelijkwaardigheid

Een onderzoek naar de verticale verantwoording in de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten betreffende volwasseneneducatie.

Suzanne Haring
3380378

Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap
Master Publiek Management

Augustus 2013

Begeleiding Universiteit Utrecht:

prof. dr. Margo Trappenburg
prof. dr. Mirko Noordegraaf

Begeleiding MBO Raad:

drs. Mieke de Haan
mr. Marieke Weemaes

De contractrelatie tussen ROC en gemeente: een succesvol verstandshuwelijk?

Van afhankelijkheid...

"Het geld is er, want dat staat in de wet. Maar je bent erg afhankelijk van medewerking van het ROC om dingen te veranderen. Je bent wel opdrachtgever en opdrachtnemer, maar je hebt geen enkele basis om iets af te dwingen."

- Respondent gemeente C2

...naar gelijkwaardigheid.

"Met de mensen met wie je samenwerkt, zit ik al jaren om tafel. Naast het zakelijke is er een wederzijds iets, je weet wat je doet en wat je denkt, dus je overlegt makkelijk. Nu heb ik het gevoel dat de verhoudingen gelijkwaardig zijn."

- Respondent ROC B

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	7
1. Inleiding	8
1.1 Educatie als taak van ROC én gemeente	8
1.2 Druk op verantwoording	9
1.3 Inkadering	10
1.4 Vraagstelling	11
1.5 Relevantie	12
1.6 Opbouw onderzoek	14
2 Verantwoording als proces	16
2.1 Publieke verantwoording	16
2.2 Verantwoordingsfases	17
2.3 Verantwoordingsproces	19
2.4 Verantwoording tussen actor en forum	20
2.5 Verantwoording in het onderwijs	21
2.6 Conclusie	23
3 Verantwoording als vorm	24
3.1 Invulling verantwoording	24
3.2 Verantwoordelijkheid nemen	25
3.3 Rol van verantwoording	26
3.4 Verantwoordingslast	27
3.5 Verantwoordingstekort	28
3.6 Conclusie	29
4 Verantwoording als doel	31
4.1 Democratisch perspectief	31
4.2 Rechtsstatelijk perspectief	32
4.3 Cybernetisch perspectief	33
4.4 Verantwoording in onderwijsperspectief	33
4.5 Spanningen in verantwoordingsperspectieven	35
4.6 Conclusie	36
5 Methoden en technieken	37
5.1 Soort onderzoek	37
5.2 Onderzoeksstrategie	37
5.3 Operationalisatie	39
5.4 Onderzoeksmethoden & technieken	41
5.5 Validiteit en betrouwbaarheid	42
5.6 Conclusie	42
6 Verantwoording in fases	44
6.1 Productovereenkomst	44
6.2 Verantwoordingsproces	47
6.3 Informatiefase	48
6.4 Debatfase	49

6.5	Beoordelingsfase	51
6.6	Conclusie	52
7	Wijze van verantwoording	54
7.1	Verantwoordingsvormen	54
7.2	Verantwoordingstaken	56
7.3	Verhouding verantwoording	57
7.4	Verantwoordingslast	59
7.5	Verantwoordingstekort	60
7.6	Conclusie	61
8	Verantwoording in perspectief	63
8.1	Democratisch perspectief	63
8.2	Rechtsstatelijk perspectief	65
8.3	Cybernetisch perspectief	66
8.4	Passende verantwoording	67
8.5	Verantwoording als toegevoegde waarde	72
8.6	Conclusie	75
9	Conclusie	76
9.1	Afhankelijkheidsrelatie	77
9.2	Behoeftte aan beheersing en sturing	78
9.3	Gelijkwaardigheidsrelatie	78
9.4	Doelmatige feedback	79
9.5	Aanbevelingen	79
9.6	Discussie	83
	Referenties	85
	Bijlagen	88
	Bijlage 1. Overzicht figuren en tabellen	88
	Bijlage 2. Respondenten	89
	Bijlage 3. Topiclijst ROC	90
	Bijlage 4. Topiclijst gemeente	91
	Bijlage 5. Codeboom	92

Voorwoord

Vaak wordt de studie Bestuurs- en Organisationswetenschap bestempeld als een brede, maatschappelijke studie en leeft de vraag al in het eerste jaar of je meer van de 'B'- of van de 'O'-kant bent. Naast dat ik merkte dat ik mij steeds meer richting de 'B'-kant begaf, koos ik ook steeds meer voor de onderwijssector. Afkomstig uit een familie vol onderwijzers en ambtenaren kon ik hier toch ook eigenlijk niet onderuit? Dat onderwijs een brede sector is, werd mij tijdens mijn studie steeds duidelijker. Dit loopt namelijk uiteen van de diffuse taak van een school tot de lonen van de leraren en van het werk van een schoolmaatschappelijk werker tot de problematiek van voortijdig schoolverlaters. Met dit laatste onderzoek tijdens mijn master Publiek Management kreeg ik de kans om opnieuw in een onderwerp in de onderwijssector te duiken. Graag wil ik verschillende mensen bedanken die hebben bijgedragen aan deze scriptie.

Tijdens een inspirerende Publiek Management bijeenkomst kwam een ROC directeur aan het woord en gaf aansprekende en herkenbare voorbeelden over het MBO. Mijn keuze was gemaakt: een ROC, dat is de plek waar ik mijn studie wil afronden. Door het grote netwerk van mijn begeleidster Margo Trappenburg bevond ik mij enkele weken later aan tafel bij de voorzitter en de directeur van de MBO Raad. Zowel voor deze eerste stap in de goede richting, als voor de ondersteunende, kritische en vooruitkijkende begeleiding wil ik Margo hartelijk danken. Ten slotte ben ik dankbaar voor de toevoegingen van Mirko Noordegraaf als tweede lezer die mij de zomer hebben doorgehouden.

Het vertrouwen dat ik van de MBO Raad heb gekregen voor het uitvoeren van dit onderzoek is tekenend geweest voor zowel de inhoud als voor het verloop van dit onderzoek. Vanaf het eerste moment was het duidelijk dat de gemeenschappelijke interesse in het MBO bij heeft gedragen aan de prettige samenwerking. De samenwerking met de MBO Raad heeft voor mij vele deuren geopend. Pas tegen het einde van het onderzoek realiseerde ik mij dat dit zowel voor mij, als voor de MBO Raad een belangrijk gegeven is. Via deze weg wil ik graag de directie van de MBO Raad bedanken voor de mogelijkheid voor het uitvoeren van dit onderzoek. Aanvullend wil ik graag mijn begeleiders van de MBO Raad, Mieke en Marieke, bedanken voor hun openheid, eerlijkheid en inzet tijdens mijn dagen bij de MBO Raad. Zonder de tijd en alle informatie die ik van mijn respondenten heb ontvangen, had ik niet zover de diepte in kunnen gaan. Ondanks de onzekere tijden waarin volwasseneneducatie zich op dit moment bevindt, waren alle respondenten bereid om hun tijd en informatie te delen. Hier wil ik hen hartelijk voor bedanken.

Na het verkrijgen van alle input volgt het laatste onderdeel van het onderzoeksproces, namelijk het daadwerkelijke schrijven. Hoe deze fase plaatsvindt, is voor elke onderzoeker naar mijn gevoel een ware uitdaging en een proces wat nooit klaar is. Om zowel de structuur als de rust te behouden tijdens deze afronding zijn vele mensen mij te hulp geschoten. Zo wil ik mijn studiegenoten bedanken die met mij ditzelfde proces hebben doorgemaakt en hebben afgerond! Ten slotte wil ik mijn collega's, familie, vrienden, ouders en broer bedanken. In het voltooien van dit proces heb ik genoten van en gebouwd op hun geduld, betrokkenheid, vertrouwen en enthousiasme.

Suzanne Haring
Utrecht, augustus 2013

Samenvatting

In Nederland zijn veel inwoners die moeite hebben met lezen en schrijven. Dit kan gelden voor inwoners met Nederlands als tweede taal, maar ook onder autochtonen is sprake van laaggeletterdheid. Om vooruitgang hierin te stimuleren en mogelijk te maken, ontvangen gemeenten van het ministerie van OCW een omgevingsafhankelijk budget dat zij tot op heden verplicht zijn bij een ROC te besteden. Hierdoor is sprake van een verplichte contractrelatie tussen ROC's en gemeenten. De forse bezuinigingen en veranderingen in het beleid op rijksoverheidsniveau hebben invloed op deze contractrelatie, mede doordat de volwasseneneducatie een steeds kleiner onderdeel wordt in de bedrijfsvoering van ROC's en gemeenten. Doordat beide partijen op elkaar aangewezen zijn, is het interessant om te kijken hoe deze afhankelijkheidsrelatie wordt ingevuld en hoe de relatie versterkt kan worden.

De doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen van de voorwaarden voor een succesvolle(re) relatie tussen een gemeente en een ROC over de afspraken en de handelingen die plaatsvinden met betrekking tot volwasseneneducatie. Om inzicht te krijgen in het verloop van deze contractrelatie, wordt op basis van de verticale verantwoording die plaatsvindt over de gemaakte afspraken de verhouding beschreven. Hiervoor wordt een tweezijdig beeld van de verantwoording gegeven, door zowel te kijken naar de positie van het ROC als de positie van de gemeente.

In dit onderzoek wordt de verticale verantwoording vanuit drie verschillende perspectieven bekeken. Ten eerste vanuit de verantwoordingscyclus, oftewel de verschillende fases die in de contractrelatie zijn te onderscheiden. Vanuit het tweede perspectief wordt gekeken naar de invulling van verticale verantwoording waarin de aanleiding, wijze en ervaring van de verschillende respondenten over de verantwoording centraal staan. Ten slotte wordt het doel van de verticale verantwoording beschreven wat de aanzet geeft tot voorwaarden voor een succesvolle(re) contractrelatie.

In dit onderzoek zijn de overeenkomsten tussen gemeenten en ROC's bestudeerd die opgesteld zijn voor de uitvoering van volwasseneneducatie. Met zeven ROC's zijn interviews gehouden en voor elk ROC zijn twee bijbehorende gemeenten geïnterviewd. Hieruit blijkt dat de verticale verantwoording als positief wordt ervaren en dat de continuïteit van de relatie bijdraagt aan de open wijze waarop overleg plaatsvindt. Echter kent de verticale verantwoording in de contractrelatie enkele kanttekeningen. Door de afnemende budgetten heeft een toename van verantwoording plaatsgevonden vooral gericht op de mogelijkheid tot beoordeling. Er wordt meer nadruk gelegd op gemeentelijk beleid en de wettelijk verplichte verantwoording blijkt niet volledig aan te sluiten op de uitvoering van volwasseneneducatie. Er is sprake van een toenemende drang naar sancties en controle, voortkomend uit de vraag naar meer inzicht in prestaties.

De afhankelijkheidsrelatie zorgt zo voor een behoefte van zowel gemeente als ROC aan beheersing en sturing om zelf meer te kunnen sturen op 'de goede dingen' en beheersing van 'het goed doen'. Door het leervermogen centraal te stellen in het verantwoordingsproces, kan een verandering in de machtsbalans plaatsvinden waardoor meer sprake is van een gelijkwaardige relatie. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat een succesvolle contractrelatie gebaat is bij het toevoegen van een feedbackfase.

1. Inleiding

"Iedereen die niet kan lezen, zal altijd afhankelijk blijven." - Respondent ROC A

1.1 Educatie als taak van ROC én gemeente

Een voortdurende scholing van de totale beroepsbevolking is onderdeel van het op peil houden van de kenniseconomie in Nederland. Hiervoor is scholing van werkenden en werkzoekenden noodzakelijk, waarin het MBO een grote rol speelt (MBO Raad, 2013c). Met het in werking treden van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1996 zijn regionale opleidingscentra (ROC's) gevormd die beroepsonderwijs maar ook volwasseneneducatie verzorgen (Hendriks, 2007).

De volwasseneneducatie waar in dit onderzoek over wordt gesproken, wordt ook wel geduid als 'overige educatie' of 'basiseducatie'. Deze volwasseneneducatie omvat cursussen voor Nederlands als tweede taal (NT2), cursussen gericht op Nederlandse taal en rekenen en digitale vaardigheden (MBO Raad, 2013c). In totaal bedraagt de omvang van middelen voor deze opleidingen voor volwasseneneducatie in 2013 €53 miljoen. Deze moet op basis van artikel 14, lid 1 uit de Wet Participatiebudget besteed worden bij een ROC.

Landelijk zijn er 70 MBO-instellingen waar 579.000 studenten een opleiding volgen. Binnen het MBO wordt een onderscheid gemaakt tussen regionale opleidingscentra (ROC's), agrarische opleidingscentra (AOC's), vakinstellingen en een kleine groep overige MBO-instellingen. De opleidingen op het gebied van volwasseneneducatie vinden plaats op de ROC's waar in totaal 23.000 volwassen burgers aan deelnemen (MBO Raad, 2013b). De MBO Raad geeft aan dat een ROC een grote partner kan zijn in de bestrijding van laaggeletterdheid onder volwassenen door middel van het inzetten van kennis, netwerk en ervaring op het gebied van volwasseneneducatie (MBO Raad, 2010).

De deelname aan deze educatieopleidingen door volwassen burgers wordt bekostigd door gemeenten die daarvoor budget ontvangen van het ministerie van OCW. Vanaf 2009 verloopt deze bekostiging via het participatiebudget van het ministerie van SZW dat is ingevoerd in 2009 om gemeenten te stimuleren tot een integrale aanpak van participatie (Projectbureau Voorbereidingstrajecten Participatiebudget, 2009). Gemeenten besteden dit educatiebudget bij ROC's die de opleidingen verzorgen. Hierdoor ontstaat een contractrelatie tussen een gemeente en een ROC waarin de toename van participatie van volwassen burgers voorop staat.

Rond 2000 is er steeds meer aandacht gekomen voor de 1,5 miljoen Nederlanders die moeite hebben met lezen en schrijven. Door onder andere het *Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010* kwam er beleidsmatige aandacht voor het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid (Schoonhoven, 2012, p.18). Vervolgens trad in 2012 het *Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015 "Geletterdheid in Nederland"* in werking, waarmee wordt gestreefd naar een individuele en gezamenlijke inzet van burgers, werkgevers, maatschappelijke organisaties en overheden om de geletterdheid in Nederland te bevorderen. Een onderdeel van dit actieplan is het verhogen van prestaties van volwasseneneducatie door enkele wetswijzigingen. Door onder andere een wijziging in de bekostiging van gemeenten zou dit moeten leiden tot meer transparantie in de inkoop van educatie bij ROC's (OCW, 2011).

Om de uitvoering van educatie mogelijk te maken zijn ROC's en gemeenten wettelijk aan elkaar verbonden, doordat bekostigde educatie door de overheid volgens de Wet Educatie en Beroepsonderwijs enkel ingekocht mag worden bij een ROC. De hiervoor noodzakelijke afspraken worden vaak voorbereid door een zogenoemde meerjarige raamovereenkomst waarin een gemeente en een ROC hun visie op educatie naar voren laten komen. Vervolgens worden productovereenkomsten afgesloten. Na afloop van het jaar wordt de uitvoering van deze overeenkomst door een accountant gecontroleerd en door middel van een accountantsverklaring goed- dan wel afgekeurd.

Aangezien de keuze voor de contractrelatie wettelijk is vastgelegd, is het voor de bestudering van het slagen van de uitvoering van volwasseneneducatie interessant om te kijken naar het verloop van deze relatie. Voorheen heeft de stuurgroep evaluatie WEB een beeld geschetst van de relatie tussen ROC en gemeente in haar rapport uit 2001 over de evaluatie van de invoering van de WEB. In het rapport staat onder andere het advies over het verplaatsen van het budget van gemeenten naar ROC's. Ondanks dat sinds 2001 verschillende veranderingen doorgevoerd zijn in de WEB, blijven de genoemde problemen van de toenmalige stuurgroep aanwezig. Zo kunnen vraagtekens geplaatst worden of er voldoende aansluiting wordt gecreëerd tussen het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, is nog steeds sprake van twee bekostigingsmodellen (van het rijk naar gemeente en van gemeente naar ROC) en kan veel tijd gemoeid gaan met onderhandelingen en verantwoording (Stuurgroep evaluatie WEB, 2001, p.10). Deze problemen zijn onder andere aanleiding voor het nader onderzoeken van de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente.

1.2 Druk op verantwoording

Om inzicht te krijgen in het verloop van de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente, wordt in dit onderzoek op basis van de verantwoording die tussen beide partijen plaatsvindt de verhouding beschreven. De nadruk wordt gelegd op de verantwoording over de directe uitvoering van educatie om gevolgen van de contractrelatie in beeld te brengen. Bovens en Schillemans (2009, p.20) geven in hun definitie de verschillende onderdelen van verantwoording weer:

"Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor."

De relatie tussen een ROC en gemeente is een verantwoordingsrelatie door de formele macht die de gemeente (het forum) heeft over het ROC (de actor). Om een volledig beeld te schetsen van het verloop van de verantwoording is ook de rol van de rijksoverheid een belangrijk onderdeel. Door Schoonhoven (2012, p.22) wordt gesteld dat onderwijs in het algemeen, maar ook specifiek gericht op educatie, gezien kan worden als een semipubliek goed, aangezien er maatschappelijke belangen aan verbonden zijn. Om deze reden is sprake van een verantwoordelijkheid van de overheid door middel van bekostigingsbepalingen en wet- en regelgeving. Deze bekostiging en regelgeving hebben als gevolg dat de overheid de verantwoordelijkheid en de macht heeft om te bepalen wat er moet worden geleverd op het gebied van educatie (Schoonhoven, 2012, p.23).

Door het formele, hiërarchische karakter van de verantwoording kan gesproken worden van verticale verantwoording tussen een gemeente en een ROC. Voortvloeiend uit de afspraken in de productovereenkomst is er sprake van een verantwoordingsdwang die de basis vormt voor het verplichte verantwoordingsarrangement tussen ROC en gemeente. Dit arrangement geeft aanleiding tot verantwoordingsprocessen tussen een ROC en een gemeente waarin ook de sanctie naar voren komt die een gemeente kan uitvoeren (Bovens & Schillemans, 2009, p.25). Doordat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie is het interessant om te kijken of er wel sprake kan zijn van een sanctie en welk doel met de verantwoording wordt nagestreefd.

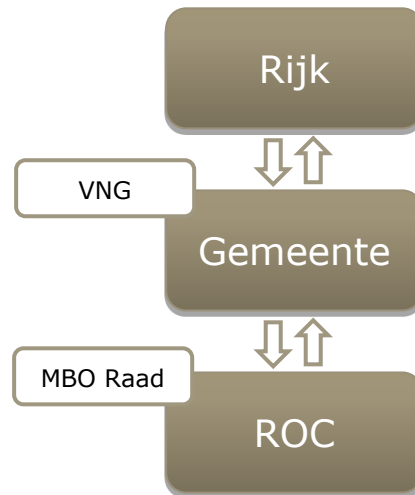
1.3 Inkadering

In dit onderzoek wordt gekeken naar de verticale verantwoording die ROC's afleggen over volwasseneneducatie. Verantwoording komt in deze cases tot uiting in de bestudering van de wijze waarop een ROC aan de gemeente laat zien hoe de gemaakte afspraken in de productovereenkomst worden nagekomen en hoe het verkregen geld wordt besteed. Door te focussen op het proces, de wijze en de doelen van de verantwoording, kan in beeld worden gebracht of er sprake is van succesvolle verantwoording. De aanleiding hiervoor zijn de wijzigingen op rijksoverheidsniveau die zouden moeten leiden tot meer transparantie in de inkoop van educatie bij ROC's (OCW, 2011).

In dit onderzoek wordt een tweezijdig beeld op de verantwoording door ROC's gegeven, door zowel te kijken naar de positie van het ROC als de positie van de gemeente. Er wordt gekeken naar de totstandkoming van de productovereenkomsten en de visies van beide partijen die aanzet geven tot de overeenkomsten. Vervolgens wordt gekeken wat daadwerkelijk op papier staat en de toelichting hierop en wat hiernaast nog plaatsvindt aan verantwoording. Door een uiteenzetting van de verschillende onderdelen van de contractrelatie kunnen voorwaarden worden opgesteld voor een succesvolle(re) verantwoordingsrelatie tussen een ROC en een gemeente.

Verschillende verhoudingen spelen in dit onderzoek een rol. Er is sprake van een verticale verhouding tussen zowel ROC's en gemeenten als tussen gemeenten en Rijk. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op de verantwoording vanuit ROC's richting gemeenten. De positie van het Rijk wordt echter in dit onderzoek wel benoemd, aangezien het Rijk de kaders stelt voor de contractrelatie met bijbehorende verantwoording tussen de gemeente en het ROC. In de verhouding tussen ROC's en gemeenten spelen twee belangengroepen nog een bepaalde rol, namelijk de MBO Raad en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Beide hebben de doelstelling om het doel en uitvoering van respectievelijk ROC's en gemeenten op breder vlak te bundelen en te behartigen. Hierdoor kunnen zij een rol spelen in de contractrelatie die centraal staat in dit onderzoek, doordat beide partijen invloed uitoefenen op het behoud en de uitvoering van deze contractrelatie. In figuur 1 wordt schematisch weergegeven wat de verhoudingen zijn tussen deze actoren.

Figuur 1. Verhouding actoren volwasseneneducatie



1.4 Vraagstelling

De verhouding tussen gemeenten en ROC's is tot stand gekomen voor de organisatie van volwasseneneducatie die betrekking heeft op de bekostiging en de wijze van besteding van gelden voor opleidingen voor Nederlandse taal en rekenen, Nederlands als tweede taal en digitale vaardigheden. De gemeenten hebben de leiding in deze organisatie doordat de macht van de verdeling van de gelden bij de gemeenten ligt. De minister zet hierbij aan tot een verantwoorde wijze van besteding door gemeenten bij ROC's. Hoe het geld voor volwasseneneducatie besteed wordt, is vastgelegd in de afzonderlijke productovereenkomsten tussen ROC's en gemeenten die verschillen in formulering en opzet.

In dit onderzoek wordt verticale verantwoording symbolisch geschetst als een verstandshuwelijk, waarin het verplichte karakter zowel voor- als nadelen kan bieden. Zo kan het tot elkaar aangewezen zijn zekerheid en houvast geven, maar tegelijkertijd kan de afhankelijkheid leiden tot onrust. Vanuit bestuurskundig perspectief kan de verplichte verantwoording bijdragen aan de relatie doordat het kan leiden tot transparantie en verbetering, maar kan ook juist zorgen voor strategisch gedrag en het afschermen van prestaties (Van Twist et al., 2010, p.21).

Naar aanleiding van de spanningen rondom de afhankelijkheid in de contractrelatie is de doelstelling van dit onderzoek het in kaart brengen van de voorwaarden voor een succesvolle(re) relatie tussen een gemeente en een ROC over de afspraken en de handelingen die plaatsvinden met betrekking tot de organisatie van volwasseneneducatie. Door de verschillende fases en wijze van de verticale verantwoording te beschrijven, wordt de ervaring en het doel van de relatie tussen gemeenten en ROC's weergegeven. Hierdoor kan worden beoordeeld of en hoe de verantwoording door ROC's aan gemeenten over deze afspraken op succesvolle wijze kan plaatsvinden.

Bovenstaande doelstelling leidt tot de volgende vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat:

"Op welke wijze vindt de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten met betrekking tot volwasseneneducatie plaats en wanneer kan deze vorm van verticale verantwoording als succesvol worden beoordeeld?"

Om deze vraagstelling te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van verschillende deelvragen. Door middel van theoretisch beschrijvende deelvragen vindt een inkadering en verdieping plaats met betrekking tot de casus die in dit onderzoek centraal staat. Naar aanleiding van deze deelvragen kunnen verwachtingen worden opgesteld over verticale verantwoording. Hierin spelen wetenschappelijke bronnen een grote rol, maar ook de verwachtingen die vanuit de opzet van de contractrelatie zijn gesteld. Daarbij komt aan bod wat de taken van het Rijk, de gemeenten en de ROC's zijn met betrekking tot volwasseneneducatie en welke verplichtingen zijn vastgelegd rondom verantwoording. Aansluitend komt vanuit theoretisch perspectief de wijze van verticale verantwoording aan bod. Vervolgens wordt beschreven welk doel in de casus centraal staat en vanuit theoretisch perspectief hoe tegen de verschillende functies van verantwoording aan kan worden gekeken.

Vervolgens wordt in het empirische gedeelte een verklaring gegeven van het verloop, de wijze, ervaring en doel van de verticale verantwoording tussen ROC's en gemeenten. Zodoende kan gekeken worden of de verwachtingen vanuit theoretisch beschrijvend perspectief worden nagekomen en kan antwoord worden gegeven op de vraag hoe de verantwoording plaatsvindt en wanneer deze als succesvol kan worden beoordeeld. De verschillende deelvragen worden hieronder weergegeven.

Theoretisch beschrijvende deelvragen

1. Op welke wijze kan verticale verantwoording worden vormgegeven in een contractrelatie?
2. Wat is de rol van volwasseneneducatie en hoe is deze in de loop der jaren veranderd?
3. Op welke wijze kunnen een ROC en een gemeente invulling geven aan verantwoording en waartoe leidt dit?
4. Welke doelstelling staat bij verticale verantwoording in een contractrelatie centraal?

Empirische deelvragen

5. Hoe zijn de afspraken door de gemeenten en ROC's vormgegeven en vastgelegd en hoe worden deze nagekomen?
6. Op welke wijze vindt de verantwoording over educatie tussen gemeenten en ROC's plaats?
7. Hoe ervaren gemeenten en ROC's de verantwoordingsrelatie met betrekking tot educatie?
8. Vanuit welke theoretische perspectieven op verantwoording kan de contractrelatie tussen gemeenten en ROC's worden beoordeeld?

1.5 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Vanuit theoretisch perspectief is veel geschreven over publieke verantwoording. Een veelgenoemde paradox over de mogelijkheden en knelpunten rondom verantwoording

komt in dit onderzoek naar voren. Zo wordt in het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2004) beschreven hoe steeds meer verwacht wordt van politiek en bestuur, terwijl er in de huidige politieke situatie ook steeds minder middelen en mogelijkheden zijn voor de uitvoering. Dit leidt tot een toename van verantwoording die niet altijd inhoudelijk, maar vooral symbolisch gericht is. Ook in het kader van volwasseneneducatie zijn deze gevolgen herkenbaar. Om grip te krijgen op verantwoording moet rekening worden gehouden dat verantwoording vaak als containerbegrip wordt gebruikt en dat vele empirische perspectieven op deze brede term mogelijk zijn (Bakker & Yesilkagit, 2005, p.15).

In dit onderzoek wordt de focus gelegd op verticale verantwoording om zo het gevolg van het verantwoordingsarrangement voor de relatie inzichtelijk te maken. Om inzicht te geven in de waarde van verticale verantwoording mondt dit onderzoek uit in de mogelijkheden en tekortkomingen van deze vorm verantwoording. Vanuit drie perspectieven wordt de huidige verantwoording in de contractrelatie bekeken waarbij inzicht wordt gegeven in het proces rondom verticale verantwoording, op welke wijze de verantwoording plaatsvindt en hoe dit wordt ervaren en ten slotte aan welk doel wordt voldaan of getracht te worden voldaan. Vanuit de stelling van Bovens en 't Hart (2005, p.261) dat enkel empirisch onderzoek verder kan bijdragen aan kennis over de werking van verantwoordingsarrangementen, worden theoretisch beschrijvende verwachtingen over verticale verantwoording tegenover de empirie geplaatst. Er zal in beoordeling van verticale verantwoording uit worden gegaan van de eisen die aan verantwoording worden gesteld, namelijk krachtig, relevant, niet-vrijblijvend, specifiek en niet verstikkend (Bovens & 't Hart, 2005, p.262).

Specifiek staat in dit onderzoek de onderwijssector centraal. Door De Vijlder en De Jager (2005) wordt geschreven over het publieke belang van onderwijs en de verantwoordingsregimes die hierbij komen kijken. Zij richten zich voornamelijk op de toenemende horizontale verantwoording, waarbij ROC's verantwoording afleggen aan burgers en de media over hun handelen. Zij stellen echter de kritische vraag of maatschappelijke verantwoording daadwerkelijk bijdraagt aan het dienen van het publieke belang van onderwijs (De Vijlder & De Jager, 2005, p.210). Ook Schillemans (2007) benadrukt de waarde van horizontale verantwoording en noemt verschillende voordelen van horizontale verantwoording ten opzichte van verticale verantwoording. Echter geeft hij wel aan dat horizontale verantwoording nooit volledig verticale verantwoording zal vervangen. In dit onderzoek naar verticale verantwoording zullen ook de verschillende mogelijkheden van horizontale verantwoording worden benoemd, waaruit mogelijk lering kan worden getrokken voor het versterken van verticale verantwoording.

In de vergelijking tussen de empirische en theoretische resultaten over verticale verantwoording worden ook de spanningen besproken die volgens verschillende auteurs hierbij kunnen ontstaan. Deze kunnen ontstaan in het proces van verantwoording (Bovens, 2005), in de vorm en ervaring van verantwoording (Bovens & Schillemans, 2009; Sinclair, 1995; Noordegraaf & Sterrenburg, 2009; Van den Berg, 2004) en in de verschillende perspectieven op verantwoording (Dees, 2011; Wieles, 2009; Van Montfort, 2009). Het inzicht dat in dit onderzoek wordt gegeven met betrekking tot de genoemde spanningen leidt tot een aantal voorwaarden voor een contractrelatie in de

onderwijssector zodat betrokkenen bij verticale verantwoording kunnen komen tot een succesvolle(re) publieke verantwoording.

Maatschappelijke relevantie

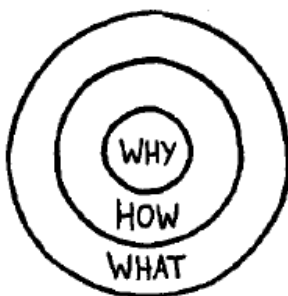
In dit onderzoek vormen de productovereenkomsten die zijn afgesloten tussen gemeenten en ROC's de basis voor het vergaren van inzicht in een afhankelijkheidsrelatie in de publieke sector. De aanleiding voor dit onderzoek zijn de veranderingen van verantwoording voor volwasseneneducatie van de ROC's naar de gemeenten. Door de wetswijzigingen is de besteding van gelden in de productovereenkomst per 1 januari 2013 niet meer op basis van objectieve indicatoren, maar gebaseerd op prestatie indicatoren. Deze prestatie indicator betreft de ingekochte groepscontacturen door een gemeente, oftewel het aantal lesuren gegeven door een ROC. Hiermee wordt extra druk gelegd op de afspraken die worden vastgelegd in de productovereenkomst, zowel financieel, beleidsmatig als rechtmatig. Dit onderzoek geeft inzicht in deze verschillende indicatoren van verantwoording tussen een ROC en een gemeente. Hiermee kan houvast worden geboden voor het opstellen van de productovereenkomst en de voortgang van de contractrelatie.

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek zijn wijzigingen doorgevoerd op rijksniveau die aanzet geven tot verandering in de contractrelatie. Volgens de huidige stand van zaken is er per 1 januari 2015 geen sprake meer van een verplichte inkoop van educatie bij een ROC. De doelstelling van dit onderzoek blijft desondanks relevant omdat het in kaart brengen van de aspecten van de relatie tussen een ROC en een gemeente en de voorwaarden voor een succesvolle(re) relatie die hieruit voortkomen, kunnen bijdragen aan de overwegingen die gemaakt moeten worden per 1 januari 2015 door zowel ROC's als gemeenten.

1.6 Opbouw onderzoek

In deze inleiding is ingegaan op het nut en de noodzaak van het beschrijven, omschrijven en beoordelen van de verticale verantwoording van een contractrelatie; het verstandshuwelijk tussen ROC's en gemeenten. Opgehangen aan de hoofdvraag en verschillende deelvragen wordt vanuit een brede blik inzicht gegeven in de verticale verantwoording die in de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten plaatsvindt. Om naast een onderscheid tussen theorie en empirie een geclusterd beeld te geven van de verticale verantwoording, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het denkmodel 'The golden circle', ontwikkeld door Simon Sinek (Sinek, 2009). De verschillende onderdelen van deze 'gouden cirkel' (*what, how* en *why*), dienen als leidraad voor de opbouw van dit onderzoek.

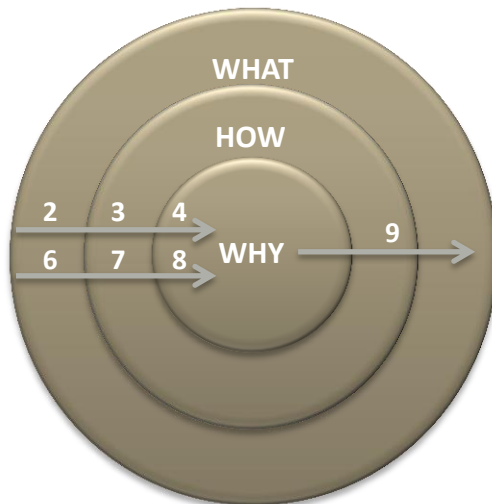
Figuur 2. 'The golden circle'



Het model van 'the golden circle' is ontworpen om het succes van leiders en bedrijven te doorgronden. De grondslag van dit succes benadert Sinek vanuit een cirkel met een drieslag, waarin de kern gaat over *waarom*, de tweede cirkel om *hoe* en de buitenste cirkel om *wat*. Samengevat kan door middel van dit model gesteld worden dat het voor het creëren van een succesvol bedrijf of relatie belangrijk is om te focussen op de *waarom* van een product, bedrijf, persoon of relatie. Vanuit deze overtuiging ligt de

basis van succes in het uitgaan van drijfveren vanuit inspiratie, gevoel en intrinsieke motivatie en niet enkel in rationele beslissingen, het *hoe* en *wat* (EURIB, 2010). Dit model maakt de aansluiting inzichtelijk tussen de verschillende perspectieven op verticale verantwoording die in dit onderzoek worden gegeven.

Figuur 3. Opbouw hoofdstukken



In figuur 3 wordt de opbouw van de hoofdstukken schematisch weergegeven. Om de verticale verantwoording te kunnen doorgronden zal in dit onderzoek allereerst van buiten naar binnen worden gewerkt om naar aanleiding van het *wat* en *hoe* in de contractrelatie tot het *waarom* te kunnen komen. Zowel vanuit theoretisch als empirisch perspectief zal deze lijn gevolgd worden. Hoofdstuk 2, 3 en 4 vormen de schijven van 'the golden circle' vanuit theoretisch beschrijvend perspectief. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 de methode en technieken van dit onderzoek beschreven die aanzet geven tot het empirische gedeelte van dit onderzoek. Deze empirische resultaten worden opnieuw

weergegeven vanuit de lijn van 'the golden circle', waarin hoofdstuk 6 en 7 het *wat* en *hoe* in de contractrelatie weergeven. Vervolgens volgt in hoofdstuk 8 de analyse van de resultaten, waarin het *waarom* van de verticale verantwoording centraal staat en waarin theorie en empirie aan elkaar gekoppeld worden. In hoofdstuk 9 volgt de conclusie waarin de kern van de 'golden circle', het *waarom*, wordt uitgelicht. Vervolgens wordt de visie van Sinek (2009) gevolgd door tot aanbevelingen te komen vanuit het *waarom* via het *hoe* en *wat* om het verstandshuwelijk tussen gemeenten en ROC's tot een succesvolle contractrelatie te brengen.

2. Verantwoording als proces

In dit onderzoek wordt in beeld gebracht welke verwachtingen aanwezig zijn omtrent verticale verantwoording en wordt onderzocht of deze daadwerkelijk tot uiting komen. Door verticale verantwoording in perspectief te plaatsen zal in dit onderzoek allereerst worden weergegeven wat publieke verantwoording inhoudt. Vervolgens wordt aangegeven welke vormen binnen verantwoording te onderscheiden zijn en uit welke fases het verantwoordingsproces bestaat. Hiermee wordt dus eerst gekeken naar de *wat* van verticale verantwoording in de contractrelatie, waarmee de eerste deelvraag wordt beantwoord.



Om de verwachtingen over de fases in het proces van verantwoording weer te geven, vormt niet enkel de theorie hiervoor de basis, maar ook de verwachtingen over het specifieke proces in de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten. De tweede deelvraag gaat daarom in op de rol van volwasseneneducatie en het proces van verantwoorden wat hieruit voortkomt. Vanuit de brede blik op onderwijs is de sector in vele onderdelen opgesplitst. Over het algemeen is de vorm van onderwijs aan te duiden naar leeftijd van de leerling, scholier of student. Volwasseneneducatie is een apart onderdeel van deze sector, aangezien deze vorm van onderwijs niet leeftijdsgebonden is. Ook op beleidsmatig vlak is volwasseneneducatie minder vanzelfsprekend en heeft het de afgelopen jaren verschillende vormen en wijze van uitvoering gekend. Door in te gaan op deze specifieke situatie draagt ook vanuit beschrijvend perspectief informatie bij aan de verwachtingen die worden opgesteld over het proces van verticale verantwoording.

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

1. *Op welke wijze kan verticale verantwoording worden vormgegeven in een contractrelatie?*
2. *Wat is de rol van volwasseneneducatie en hoe is deze in de loop der jaren veranderd?*

2.1 Publieke verantwoording

Bakker en Yesilkagit (2005) geven aan dat er een toename van verantwoording is, zowel kwantitatief als kwalitatief, maar dat er weinig zicht is of meer verantwoording leidt tot betere prestaties van overheden of meer legitimiteit. Met deze vraag in het achterhoofd wordt in dit hoofdstuk toegelicht welke onderdelen bij verantwoording aanwezig zijn, wat de aanleiding is tot verantwoording en op welke wijze verantwoordingsonderdelen zich tot elkaar verhouden. Vanwege de volledigheid van het *Handboek publieke verantwoording* van Bovens en Schillemans (2009) zal dit boek de basis zijn voor de beschrijving van publieke verantwoording.

Bovens en Schillemans (2009, p.20) geven in hun definitie de verschillende onderdelen van verantwoording weer:

"Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor."

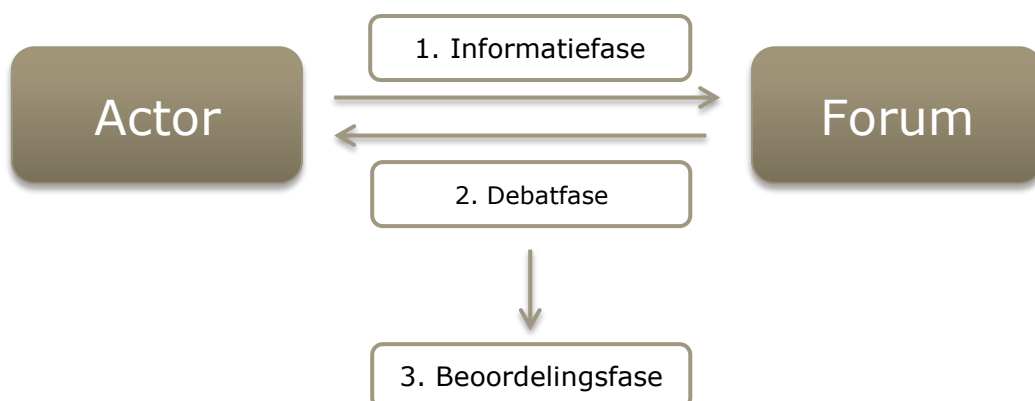
Vervolgens spreken Bovens en Schillemans van een verantwoordingsarrangement wanneer er sprake is van een "verantwoordingsrelatie tussen een actor en een forum met een institutioneel karakter" (Bovens & Schillemans, 2009, p.24). In deze verantwoordingsrelatie kan door middel van de vorm en wijze van verantwoording de relatie een structureel karakter of incidenteel karakter aannemen. Op basis van een verplicht of vrijwillig karakter van het verantwoordingsarrangement kan de actor dit respectievelijk ervaren als een verantwoordingsrelatie vanuit verantwoordingsdwang of verantwoordingsdrang (Van Thiel, 2004 in Bovens & Schillemans, 2009, p.25).

Ten slotte brengen verantwoordingsarrangementen vanzelfsprekend verantwoordingsprocessen met zich mee waarin de verantwoording tot uiting komt. Het geheel van verantwoordingsarrangementen en verantwoordingsrelaties wordt beschreven als een verantwoordingsregime rondom één actor (Bovens & Schillemans, 2009, p.25).

2.2 Verantwoordingsfases

Een verantwoordingsarrangement brengt zoals beschreven een verantwoordingsproces met zich mee. In het proces tussen de actor en het forum kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie fases, te noemen de informatiefase, de debatfase en de beoordelingsfase (Bovens & Schillemans, 2009, p.21; Bovens, 2005, p.28; Schillemans et al., 2011, p.214). In figuur 4 is de verhouding tussen actor en forum en het verloop van dit verantwoordingsproces zichtbaar gemaakt. Allereerst is sprake van de informatiefase, waarin de actor informatie verstrekt aan zijn forum. Naar aanleiding van de geboden informatie kan het forum vervolgens vragen stellen en in debat gaan met de actor. Ten slotte volgt de beoordelingsfase, waarin sprake kan zijn van goed- dan wel afkeuring. Afhankelijk van de wijze van verantwoording zijn sancties of consequenties aan dit oordeel verbonden (Bovens & Schillemans, 2009, p.23).

Figuur 4. Relatie actor en forum in verantwoordingsproces



Afhankelijk van de aanwezigheid van de verschillende fases van het verantwoordingsproces kan inzicht worden gegeven in de zwaarte van de verantwoording. Wanneer de actor zich enkel verplicht voelt tot het overdragen van informatie richting het forum is er sprake van een lichte vorm van verantwoording.

Wanneer naar aanleiding van de informatie een debat ontstaat tussen de actor en het forum wordt het verantwoordingsproces als zwaarder beschreven. Wanneer formele consequenties verbonden worden aan het oordeel van het forum is sprake van de zwaarste vorm van verantwoording (Bovens & Schillemans, 2009, p.22). Om inzicht te kunnen geven in de verwachting over de aanwezigheid van de verschillende fases, zullen deze hieronder verder worden toegelicht.

Informatiefase

In de informatiefase verloopt het contact van de actor richting het forum om zijn optreden toe te lichten. De informatie die in deze fase gedeeld wordt kan verschillende vormen aannemen, waarin een duidelijk onderscheid is tussen voorlichten en verantwoorden. Als onderdeel van het verantwoordingsproces is in de informatiefase daarom vaak sprake van een verklaring of een rechtvaardiging (Bovens & Schillemans, 2009, p.21; Bovens, 2005, p.28; Schillemans et al., 2011, p.214). In een analyse van de informatiefase is het van belang om in beeld te brengen of er sprake is van voldoende informatie, of deze aansluit op het handelen en wat de waarde is van de informatie. Voornamelijk in het geval van vrijwillige verantwoording kan het geval zijn dat de gedeelde informatie niet volledig dekkend of diepgaand is (Bovens, 2005, p.43).

Debatfase

Naar aanleiding van de verkregen informatie verandert het verantwoordingsproces van richting waarbij het forum navraag doet bij de actor over de informatie en de uitvoering. Voornamelijk de wijze en inhoud van antwoorden speelt in deze fase een belangrijke rol voor het verantwoordingsproces (Bovens & Schillemans, 2009, p.21; Bovens, 2005, p.29; Schillemans et al., 2011, p.214). Hoer en wederhoor is in deze fase van groot belang om de waarde van de verantwoording te vergroten. De mogelijkheid tot debat en de wijze waarop dit plaatsvindt, is leidend voor de inhoud van de debatfase, waarbij verplichte verantwoordingsarrangementen niet vanzelfsprekend gepaard gaan met voldoende interactie (Bovens, 2005, p.43).

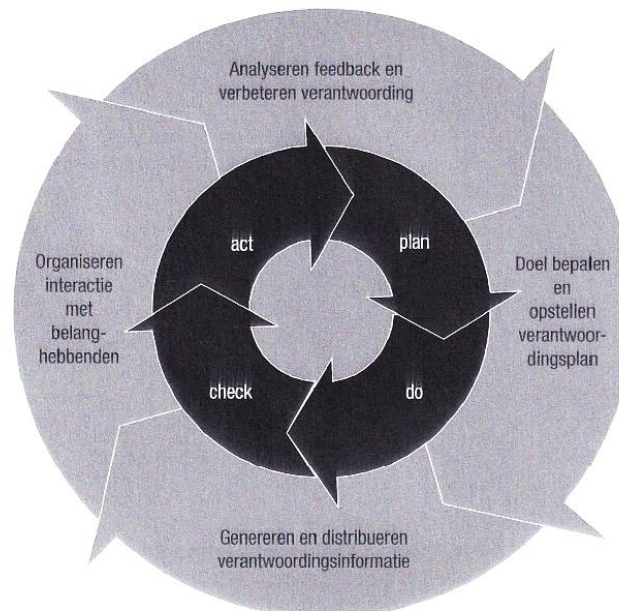
Beoordelingsfase

Op de debatfase volgt de beoordelingsfase waarin het oordeel over de uitvoering gegeven wordt door het forum. Hierbij kan de goedkeuring, afkeuring, of afwijzing tot een consequentie leiden. Deze kan zowel belonend als straffend zijn met bijbehorende gevolgen. Vaak zijn deze consequenties echter informeel van aard en wordt de aanwezigheid van de beoordelingsfase al als consequentie ervaren (Bovens & Schillemans, 2009, p.21; Bovens, 2005, p.29; Schillemans et al., 2011, p.214). Het verbinden van consequenties hoeft niet enkel als negatief te worden gezien, maar kan ook juist ingezet worden als follow-up, door als forum informatie over de opbrengst van de verantwoording terug te geven aan de actor (Schillemans et al., 2011, p.229). In een analyse van de beoordelingsfase is het van belang in beeld te brengen in hoeverre het oordeel adequaat is, zowel in aanleiding als in afhandeling. De consequenties van het oordeel hebben vervolgens verschillende gevolgen en vooral in het geval van vrijwillige verantwoording is het draagvlak van de sanctie een belangrijk onderdeel (Bovens, 2005, p.43).

2.3 Verantwoordingsproces

Naast de verschillende fases die het verantwoordingsproces vormen, is ook een andere indeling van wat plaatsvindt tijdens verantwoording mogelijk. Linker (2009, p.66-67) onderscheidt in het verantwoordingsproces vier fases, die voornamelijk vanuit de visie van de actor worden benaderd. In figuur 5 worden de verschillende fases weergegeven.

Figuur 5. Schakels van het verantwoordingsproces (Linker, 2009, p.66-67)



Deze weergave van het verantwoordingsproces start met een doelbepaling en het opstellen van een handelingsplan. Vervolgens wordt de informatie verzameld en verspreid, waarna interactie met het forum kan worden georganiseerd. Vervolgens wordt de aanvullende informatie verwerkt en start de cyclus van voren af aan (Linker, 2009, p.66-67). Naar aanleiding van dit proces legt Linker de nadruk op het handelen tijdens de fase waarin het doel wordt bepaald en het plan wordt opgesteld. Het slagen van het verantwoordingsproces hangt af van de mate waarin een link wordt gelegd tussen de feedback van het forum en het handelen van de actor. Hierbij vormt het creëren van interactie met het forum de grootste uitdaging, aangezien interactie kan leiden tot een betere overeenstemming in het verantwoordingsproces.

Linker (2009, p.66-67) geeft aan dat uit de praktijk is gebleken dat publieke organisaties over het algemeen zich te weinig aantrekken van signalen uit de omgeving. Hierdoor kan een te sterke focus op de interne bedrijfsvoering komen in plaats van op het externe vlak, waardoor het verantwoordingsproces bemoeilijkt kan worden. Door de sterke focus op de actor in de vormgeving van het verantwoordingsproces door Linker is de eerder genoemde beschrijving van de fases van het verantwoordingsproces leidend in dit onderzoek.

2.4 Verantwoording tussen actor en forum

Wat het verantwoordingsproces inhoudt is afhankelijk van de relatie tussen de actor en het forum. Dit leidt tot een duidelijk verschil in de wijze van verantwoording. Hierin kan een onderscheid worden gemaakt tussen verticale, diagonale en horizontale verantwoording (Bovens & Schillemans, 2009, p.28). Bij verticale verantwoording is er

sprake van een hiërarchie door de formele macht die het forum heeft ten opzichte van de actor. Vaak is er sprake van een wettelijke grondslag en heeft de relatie een verplicht karakter. Gekeken naar de bovenstaande beschreven richtingen van verantwoording is er vaak sprake van verticale verantwoording bij politieke of juridische verantwoording.

Haaks op verticale verantwoording staat horizontale verantwoording waarbij de relatie meer gelijkwaardig is. Hierbij zijn de actor en het forum vaak meer zelfstandige eenheden, die zich onder andere tot elkaar kunnen verhouden door middel van een netwerk. Deze vorm van verantwoording heeft vaak een vrijwillig karakter en is maatschappelijk gericht.

Ten slotte kan er sprake zijn van diagonale verantwoording, vaak beschreven als "*verantwoording in de schaduw van de hiërarchie*" (Bovens & Schillemans, 2009, p.28). Hierbij is maar in beperkte mate sprake van verplichte verantwoording. De wijze van verantwoording vindt bij diagonale verantwoording vaak plaats door toezichthouders die het handelen van de actor moeten controleren.

Om in dit onderzoek verticale verantwoording te duiden en voorwaarden op te stellen hoe de contractrelatie tot een succesvoller resultaat kan worden gebracht, zal hieronder kort worden ingegaan op een andere vorm van verantwoording, namelijk horizontale verantwoording. Nadat verschillende voordelen van horizontale verantwoording zijn genoemd, zal in worden gegaan op de specifieke aspecten van volwasseneneducatie die van invloed zijn op de verantwoording. Aan het einde van dit hoofdstuk worden ten slotte theoretische verwachtingen opgesteld over het proces van verantwoording, waarin ook een vergelijking wordt gemaakt van verticale verantwoording ten opzichte van horizontale verantwoording. Hierdoor kan mogelijk lering worden getrokken uit de voordelen van horizontale verantwoording.

Verticale versus horizontale verantwoording

Schillemans (2007, p.56-59) onderscheidt in de bestudering van horizontale verantwoording vijf argumenten om het voordeel van deze vorm van verantwoording aan te geven ten opzichte van verticale verantwoording. Allereerst wordt horizontale verantwoording benoemd ter compensatie van verticale verantwoording, wanneer er sprake is van een vermindering van hiërarchische verantwoordelijkheid. Ten tweede kan horizontale verantwoording een aanvulling zijn op verticale verantwoording, aangezien de klant en de aanbieder rechtstreeks contact kunnen hebben waardoor meer feedback mogelijk is. Het derde argument voor horizontale verantwoording beslaat het leervermogen van het forum waardoor kwaliteit centraler komt te staan. Hierbij wordt gewezen op het controlegedrag en risicomijding bij verticale verantwoording wat ten koste kan gaan van de kwaliteit. Ten vierde wordt het maatschappelijke vertrouwen genoemd dat wordt gecreëerd door horizontale verantwoording. Het contact met de omgeving kan zo vergroot worden door middel van horizontale verantwoording. Het laatste argument voor horizontale verantwoording is meer op strategisch gebied. Hierbij wordt beargumenteerd dat horizontale verantwoording kan worden ingezet om de machtsbalans rondom uitvoerende organisaties te kantelen.

Horizontale verantwoording vindt volgens Meijer et al. (2009, p.210-211) steeds meer plaats als verbreding van verantwoording in de publieke sector door onder andere de toename van transparantie. Door de mogelijkheden die vergroot worden om het

handelen van organisaties te controleren, krijgen burgers steeds meer grip op de uitvoering in de publieke sector. Met betrekking tot de eerder genoemde fases van het verantwoordingsproces speelt voornamelijk de debatfase bij horizontale verantwoording een grote rol. Ondanks dat de publieke organisaties hier zelf niet altijd een grote rol in spelen, is er tussen burgers een grote mate van uitwisseling van meningen. Doordat de bevoegdheden van het forum bij horizontale verantwoording van minder mate zijn, zijn burgers in de informatiefase afhankelijk van de transparantie van de organisatie en is het inzetten van sancties vaak niet mogelijk (Meijer et al., 2009, p.210-211).

2.5 Verantwoording in het onderwijs

Naast de theoretische verwachtingen over het proces van verantwoording, wordt in dit onderzoek ook de specifieke aspecten van de casus meegenomen om het verantwoordingsproces te toetsen. Het verantwoordingsproces in het onderwijs heeft betrekking op een onderwijsinstelling met een maatschappelijke taak die verantwoording aflegt over hun onderwijstaken aan verschillende belanghebbenden (De Vijlder & De Jager, 2005, p.185). Om inzicht te krijgen in de verantwoording die plaatsvindt in de onderwijssector is het van belang om in dit onderzoek vanuit beschrijvend perspectief in te gaan op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Om te beschrijven wat het verantwoordingsproces met betrekking tot volwasseneneducatie inhoudt, wordt beschreven wie bij de verantwoording betrokken is en waarop de verantwoording betrekking heeft.

Betrokken actoren

In dit onderzoek staat het specifieke gedeelte van volwasseneneducatie centraal dat valt onder het gedeelte van de beroeps- en volwasseneneducatie (bve-sector). Van Dijck (2000) beschrijft in verschillende rapporten de veranderingen die over de jaren heen zijn doorgevoerd waardoor de partijen die in deze sector actief zijn een andere rol hebben ingenomen. Rond de jaren zeventig werd een groot gedeelte van het beroepsonderwijs en cursorisch onderwijs gereguleerd en bleef volwasseneneducatie voornamelijk gedereguleerd. In de jaren tachtig werd de wijze van regulering juist omgedraaid, wat leidde tot een volledige regulering in de jaren negentig. De verantwoordelijkheid voor volwasseneneducatie wordt steeds meer verschoven van de rijksoverheid richting instellingen en de nadruk wordt gelegd op de behaalde resultaten tijdens de cursussen. Na de vorming van de ROC's is de inkoop van volwasseneneducatie meteen gekoppeld aan het MBO, waarmee de verplichte contractrelatie is ontstaan (Van Dijck, 2000, p.168).

Niet enkel de bve-sector is betrokken bij volwasseneneducatie; ook op het gebied van participatie zijn verschillende actoren betrokken bij volwasseneneducatie. Onderzoeker De Greef heeft vorig jaar het rapport "*De invloed van volwasseneneducatie op de toename in sociale inclusie*" uitgebracht waarin hij beschrijft dat een aanzienlijk deel van de huidige Europese samenleving te maken heeft met sociale uitsluiting (De Greef, 2012). In dit rapport wordt de grote kloof tussen hoog- en laagopgeleiden beschreven, waardoor laagopgeleiden dreigen uitgesloten te worden van zowel maatschappelijke participatie als arbeidsparticipatie. In het rapport wordt geconcludeerd dat volwasseneneducatie ervoor kan zorgen dat kwetsbare volwassenen een betere plek kunnen verkrijgen op zowel de arbeidsmarkt als in de samenleving.

Inhoud verantwoording

Om het verantwoordingsproces te kunnen duiden is het niet enkel van belang wie bij deze verantwoording betrokken is, maar vooral waarop de verantwoording van toepassing is. De wettelijke bepalingen met betrekking tot verantwoording over volwasseneneducatie hebben voornamelijk betrekking op de wijze waarop de gemeente hiervoor haar budgetten ontvangt om de opleidingen bij het ROC te bekostigen. In artikel 2.3.4 in de WEB is een belangrijke wijziging doorgevoerd over de verdeling van de budgetten onder gemeenten over de inkoop van opleidingen bij ROC's vanaf 2015. Vanaf 2015 wordt bepaald welk budget een gemeente ontvangt op basis van het aantal ingekochte contacturen door gemeenten bij ROC's terwijl het budget tot 2013 werd bepaald op basis van objectieve indicatoren. Het aantal contacturen dat in 2015 bepalend wordt, wordt afgeleid uit de overeenkomst van 2013, dus de verandering in verantwoording speelt op dit moment al een rol. Omdat de wijziging ingaat per 2015 is er sprake van een overgangssituatie in 2013 en 2014. De overgangsbekostiging is op basis van twee objectieve indicatoren en twee prestatie indicatoren.

Het verloop van verantwoording naar aanleiding van de regelgeving vindt als volgt plaats:

1. Tot 2013: Op basis van objectieve indicatoren (het aantal volwassen inwoners met een laag opleidingsniveau en een bepaalde etnische achtergrond)
2. 2013 en 2014: Op basis van twee objectieve indicatoren (het aantal volwassen inwoners met een laag opleidingsniveau en een bepaalde etnische achtergrond) en twee prestatie indicatoren (behaalde staatsexamens NT2 en het aantal ingekochte trajecten)
3. Vanaf 2015: Op basis van een prestatie indicator (aantal ingekochte groepscontacturen)

Door de overgang van objectieve indicatoren naar een prestatie indicator zal meer nadruk worden gelegd op de inhoud en het effect van de afspraken die worden en al zijn gemaakt. Niet alleen komt de nadruk te liggen op het aantal contacturen, maar ook voor welke doelgroep de gemeente educatie inkoop en of de grootte van de groep deelnemers aan volwasseneneducatie wordt vastgelegd. In de laatste wetwijziging worden een aantal richtlijnen weergegeven. Zo wordt een richtprijs van €160 per contactuur gegeven en worden per moeilijkheidsgraad van de cursus een minimaal, maar geen maximaal aantal deelnemers genoemd (Tweede Kamer, 2013, 33458 nr.2). Minister Bussemaker van OCW benadrukt het grote gevolg van de wijzigingen voor de productovereenkomsten en geeft aan dat gemeenten en ROC's op verantwoorde wijze afspraken moeten maken over de inzet van educatiemiddelen (Tweede Kamer, 2013, 33458 nr.2).

Uit bovenstaande beschrijving van de invulling van volwasseneneducatie kunnen verschillende gegevens worden afgeleid die van belang zijn voor de verantwoording. Gekeken naar de betrokken actoren bij volwasseneneducatie blijkt dat het ROC en de gemeente al lange tijd contractueel aan elkaar verbonden zijn, maar dat de relatie onzekerheid bevat. Ook blijkt volwasseneneducatie niet enkel betrekking te hebben op onderwijs, maar ook op participatie. Vervolgens blijken de wetwijzigingen een grote verandering in verantwoording teweeg te brengen en bieden de wettelijke kaders weinig ruimte voor beleidsmatige keuzes.

2.6 Conclusie

Vanuit theoretisch perspectief is in dit hoofdstuk allereerst een uiteenzetting gegeven van de verschillende vormen van verantwoording. Naar aanleiding van Bovens en Schillemans (2009) is een overzicht gegeven van de verhouding tussen actor en forum met een uitwerken van het verantwoordingsproces wat hieruit voortkomt. Ten slotte is een beschrijving gegeven van de doorwerking van verantwoording in het onderwijs.

De drie fases in het verantwoordingsproces geven inzicht in hoe verantwoording wordt vormgegeven en de mogelijke knelpunten die hiermee gepaard gaan (Bovens & Schillemans, 2009; Linker, 2009). Uit de beschrijving van de rol van volwasseneneducatie blijkt dat de actor en het forum in deze casus sterk op elkaar aangewezen zijn, waarbij de mogelijkheden van de uitvoering door wet- en regelgeving zijn ingeperkt.

In tabel 1 worden de verwachtingen over de aanwezigheid van de fases bij verticale verantwoording schematisch weergegeven vanuit theoretisch en beschrijvend perspectief. In de tabel wordt aangegeven dat met betrekking tot verticale verantwoording vooral de informatiefase en de beoordelingsfase een grote rol spelen. Doordat sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen actor en forum en de wettelijke kaders wordt verwacht dat minder nadruk wordt gelegd op de debatfase. Ten slotte is de verwachting dat het verplichte karakter van de verantwoording in de contractrelatie leidt tot een zwaardere vorm van verantwoording waarin de beoordelingsfase een rol speelt.

Tabel 1. Verticale verantwoording als theoretisch proces

	Theorie
Informatiefase	+
Debatfase	-
Beoordelingsfase	+

In tabel 2 wordt weergegeven wat vervolgens de theoretische verwachtingen zijn met betrekking tot horizontale verantwoording. Uit de vergelijking van beide vormen van verantwoording blijkt dat vanuit theoretisch perspectief horizontale verantwoording vooral een voordeel kan zijn met betrekking tot de debatfase, maar juist de beoordelingsfase achterwege blijft.

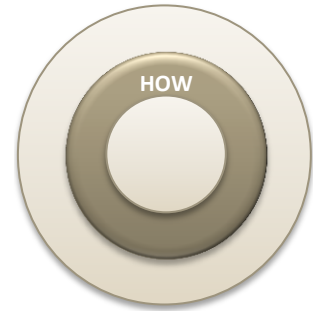
Tabel 2. Vergelijking theoretisch verantwoordingsproces horizontale verantwoording

	Verticaal	Horizontaal
Informatiefase	+	+/-
Debatfase	-	+
Beoordelingsfase	+	-

In het empirische gedeelte van dit onderzoek zal met betrekking tot het verantwoordingsproces op eenzelfde wijze inzicht gegeven worden op de invulling en aanwezigheid van de verschillende fases. Vervolgens kan in de analyse van dit onderzoek de rol van de verschillende fases vanuit de theorie en de empirie tegenover elkaar worden gezet. Door de vergelijking met horizontale verantwoording kan worden bekeken in hoeverre lering kan worden getrokken uit de bijbehorende doorloop van de fases in het verantwoordingsproces.

3. Verantwoording als vorm

In het vorige hoofdstuk is vanuit een brede beschrijving over publieke verantwoording aangegeven wat verticale verantwoording inhoudt. In dit hoofdstuk zal beschreven worden hoe deze verantwoording plaatsvindt en welke verwachtingen er zijn over de functie die verantwoording heeft. Naast een theoretische weergave van de wijze van verticale verantwoording wordt weergegeven vanuit beschrijvend perspectief welke verwachtingen er zijn over de vorm van verticale verantwoording tussen ROC's en gemeenten. De



De verwachting over de functie van verticale verantwoording vanuit theoretisch beschrijvend perspectief dient vervolgens als leidraad in het empirische gedeelte van dit onderzoek, waarin de *hoe* van verticale verantwoording vanuit het oogpunt van de respondenten wordt beschreven. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt:

3. *Op welke wijze kunnen een ROC en een gemeente invulling geven aan verantwoording en waartoe leidt dit?*

3.1 Invulling verantwoording

Om meer inzicht te krijgen op welke wijze verantwoording wordt afgelegd, maken Bovens en Schillemans een onderscheid in financiële verantwoording, procesverantwoording en beleidsmatige verantwoording. Hierbij wordt de nadruk gelegd op welk onderdeel van de uitvoering wordt belicht in de informatiefase van het verantwoordingsproces (Bovens & Schillemans, 2009, p.27). In de wijze van verantwoording is een balans noodzakelijk. Specifiek gericht pleitten Van Rijn en Van Twist (2009, p.272) voor een scheiding tussen financiële en beleidsmatige verantwoording wat als aanzet dient voor het specifiekere bekijken van de wijze van verantwoording.

Financiële verantwoording

Verantwoording met betrekking tot financiën vindt vaak op structurele, jaarlijkse wijze plaats. Hierbij speelt voornamelijk de informatiefase in het verantwoordingsproces een rol (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.269). Bij financiële verantwoording staat effectiviteit met betrekking tot kosten centraal, waarbij gecontroleerd wordt of het besteedde geld is uitgegeven zoals besloten of naar verwachting van de begroting. Wanneer de verantwoording betrekking heeft op de manager wordt deze verantwoordelijk gehouden voor de mate waarin hij aan de financiële verwachting tegemoet komt (Sinclair, 1995, p.222).

Procesmatige verantwoording

Wanneer de verantwoording betrekking heeft op het proces van de uitvoering omvat dit vaak juridische verantwoording, dus wanneer de focus ligt op de rechtmatigheid van handelen (Bovens & Schillemans, 2009, p.27). Procesmatige verantwoording richt zich op de monitoring van het voldoen aan specifieke processen, voornamelijk gericht op efficiëntie (Sinclair, 1995, p.222).

Beleidsmatige verantwoording

Verantwoording gericht op het beleid of het programma wat als aanzet fungeert van de uitvoering richt zich voornamelijk op de prestaties die worden geleverd en de effectiviteit en doelmatigheid van de verantwoording (Bovens & Schillemans, 2009, p.27). Bij beleidsmatige verantwoording ligt de focus dus op het behalen van specifieke resultaten of uitkomsten (Sinclair, 1995, p.222). Deze wijze van verantwoording vindt vaak plaats door middel van incidentele, specifieke verantwoording. Vooral in de debatfase van het verantwoordingsproces wordt gefocust op deze vorm van verantwoording (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.269).

Balans verantwoording

Naast de verschillen die Sinclair (1995, p.219-237) benoemt met betrekking tot de wijze van verantwoording, wordt ook inzicht gegeven in de verhouding tussen deze verschillende vormen. Aangegeven wordt dat verantwoording meervoudig en gefragmenteerd is, waarbij de ene vorm van verantwoording het noodzakelijk maakt dat ook andere vormen van verantwoording plaatsvinden. Beargumenteerd wordt dat een brede invulling van verantwoording noodzakelijk is waarbij niet enkel gericht wordt op één vorm van verantwoording (Sinclair, 1995, p.234). Naast het creëren van bewustzijn over de noodzakelijke balans in de wijze van verantwoording, blijkt dat ook de randvoorwaarden van verantwoording een grote rol spelen in het doorgronden van het verantwoordingsproces. Om verantwoording te definiëren is zicht in de internalisering en ervaring van verantwoording van toegevoegde waarde, waarbij het erkennen van emoties een belangrijke stap zijn in het doorgronden van verantwoording (Sinclair, 1995, p.233). In het volgende deel van dit hoofdstuk zal deze theorie in acht worden genomen om meer inzicht te geven in de wijze van verantwoording.

3.2 Verantwoordelijkheid nemen

De wijze van verantwoording heeft niet enkel betrekking op de inhoud van de verantwoording, maar ook tot het komen van een wijze van verantwoording. Er is een duidelijk verschil tussen verantwoordelijkheid en verantwoording, maar in zekere zin lopen deze begrippen in elkaar over. Verantwoordelijkheid heeft betrekking op taken, bevoegdheden en plichten en worden voorafgaand aan de verantwoording vastgelegd. De wijze van verantwoording heeft daarom betrekking op de processen die tijdens de verantwoording plaatsvinden met betrekking tot aansprakelijkheden en houding (Bovens, 2005, p.27). Hierom komt het nemen van verantwoordelijkheid aan bod als onderdeel van het beschrijven van de wijze van verantwoording.

Volgens Duivenboden et al. (2009a, p.3) is een strikte scheiding tussen verantwoording en verantwoordelijkheid aanwezig in de traditionele opvatting van openbaar bestuur, maar krijgt de term verantwoordelijkheid in een modernere opvatting een diffusere betekenis. Zo stellen zij dat tegenwoordig niet enkel de politiek eindverantwoordelijk is voor het handelen van publieke organisaties, maar dat ook publieke organisaties een zekere verantwoordelijkheid dragen in het uitvoeren van beleid.

Om te komen tot besluiten over een wijze van verantwoording moet volgens Boers en Van Montfort (2009) evenwicht aanwezig zijn op twee terreinen. Dit belang van evenwicht is opgesteld naar aanleiding van de rol van de raad van toezicht ten opzichte van het bestuur, die in verantwoordingsopzicht te vergelijken is met verticale

verantwoording. De ene evenwichtskunst heeft betrekking op de verschillende belangen die een rol spelen in het toezicht van het forum en de verantwoording van de actor, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen focus op het korte- en langetermijnbelang en het belang van de maatschappij tegenover het belang van de instelling. De andere evenwichtskunst heeft betrekking op de rol die de toezichthouder inneemt, waarbij in vergelijking met verticale verantwoording de relatie enerzijds informeel en betrokken kan zijn en anderzijds formeel en afstandelijk (Boers & Van Montfort, 2009, p.155-157).

Om te zorgen voor een evenwicht in de wijze van verantwoording zijn voor zowel de actor als het forum mogelijkheden aanwezig. Voor evenwicht in de verschillende belangen is het handig dat het forum positie inneemt en te zorgen dat de actor hierop het forum kan aanspreken. Met betrekking tot evenwicht in de relatie tussen de partijen die verantwoorden en toezicht houden, is het van belang om bewust te zijn van de afwisseling tussen een formele en informele relatie waarbij beide partijen gebaat zijn van een kritische doch open houding. Het investeren in de relatie is ten slotte van belang om de verantwoording effectief en kwalitatief sterk te houden (Boers & Van Montfort, 2009, p.158).

3.3 Rol van verantwoording

Doorgronding van de wijze van verantwoording omvat naast de inhoud en de besluitvorming ertoe ook de rol die de verantwoording inneemt voor de actor en het forum. De verhouding tussen de totale bedrijfsvoering en de rol van verantwoording geeft zo inzicht in hoe de verantwoording wordt vormgegeven. In het meest ideale geval wordt de verantwoording opgenomen in de totale strategie van de organisatie, waardoor er sprake is van "integratie en internalisering" (Schillemans et al., 2011, p.235). Hierbij worden de externe verwachtingen en eisen opgenomen in de interne bedrijfsvoering, wat volgens publieke managers een bijdrage kan zijn waardoor verantwoording niet als apart onderdeel wordt gezien.

Hoe verantwoording op succesvolle wijze in de organisatie kan worden opgenomen, is ook volgens Schillemans et al. (2011, p.236) een ware evenwichtskunst. Zo is een goede prioritering van verantwoording ten opzichte van de totale bedrijfsvoering noodzakelijk en moet bewustzijn worden gecreëerd met betrekking tot de spanningen die rondom verantwoording aanwezig kunnen zijn. Vervolgens is het voor de rol van verantwoording van belang dat de verantwoordingsverplichtingen binnen de organisatie op de werkzaamheden en op elkaar afgestemd worden. Door dit in acht te nemen kan de verantwoording betekenisvoller worden en zo tot een groter succes leiden voor de verantwoordingsrelatie (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p.251).

Om dieper in te gaan op de rol die verantwoording binnen een organisatie speelt, wordt gekeken naar theorieën over sturing en beheersing. De mogelijkheid tot het sturen op 'de goede dingen' en beheersing van 'het goed doen' heeft invloed op de opname van de verantwoording (Van den Berg, 2004, p.21).

Sturing

Hoe verantwoording zich verhoudt ten opzichte van de organisatie en waaraan prioriteit wordt gegeven, heeft te maken met de wijze van sturing tussen actor en forum. Breed gezien kan sturing omschreven worden als doelgericht beïnvloeden, waarbij rekening wordt gehouden met externe verwachtingen (Bekkers, 2012, p.19). In het geval van

verticale verantwoording gaat het om de sturing die het forum uitoefent met betrekking tot politieke beleidsdoelstellingen. Belangrijk voor de sturing is het belang van kennis en informatie om inzicht te krijgen in de stand van zaken en in de mogelijkheden die er zijn (Bekkers, 2012, p.90-91).

Sturen heeft betrekking op het focussen op de goede dingen doen, waarbij het forum ervoor zorgt dat eigen doelen, wensen en eisen zo goed mogelijk worden uitgevoerd (Van den Berg, 2004, p.18). Sturing om de actor tot bepaald handelen aan te zetten kan vervolgens plaatsvinden vanuit verschillende overwegingen, namelijk financieel-economische overwegingen, juridische overwegingen en bestuurskundige overwegingen. Echter is gebleken dat een te sterke focus op het sturen vanuit de overheid financieel gezien te veelomvattend is, vanuit juridisch aspect te omslachtig en vanuit bestuurskundig aspect niet altijd even effectief. Om sturing daarom meer kracht bij te zetten, zijn andere vormen van sturing mogelijk, waarin meer nadruk moet worden gelegd op het zelfsturende vermogen van de organisatie (Bekkers, 2012, p.97-101).

Door het Sociaal en Cultureel Planbureau (2010) is een onderzoek uitgevoerd naar de *Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen* waarin de focus wordt gelegd op de inzet van maatschappelijke organisaties door de gemeente. Hierin komt duidelijk naar voren dat sturing door gemeenten voornamelijk gebeurt door invloed te geven aan organisaties, met een grote mate van formele afspraken en formele verantwoording en sancties door gemeenten als gevolg.

Waarop de nadruk wordt gelegd in de wijze van sturing komt terug op de vraag wie verantwoordelijk is in de contractrelatie. In het geval van publieke verantwoording bepaalt en stuurt het forum op 'de goede dingen', maar heeft ook de uitvoerende organisatie een maatschappelijke verplichting. De grens die zodoende ontstaat tussen de garantieplicht van de overheid en de verantwoordelijkheid van de publieke organisatie kan elkaar belemmeren. Echter door een zeker evenwicht aan te brengen kunnen de verantwoordelijkheden worden afgestemd zodat niet de complexiteit, maar de inhoud toeneemt (Vermaas et al., 2009, p.219-221).

Beheersing

Nadat de doelen zijn gesteld en duidelijk is waarop gestuurd moet worden, is beheersing in het verantwoordingsproces een belangrijk onderdeel. Beheersing richt zich op het creëren van randvoorwaarden en bijstelling zodat de uitvoering op juiste wijze plaatsvindt (Van den Berg, 2004, p.19). Ook in beheersing is de wisselwerking tussen actor en forum een noodzakelijk onderdeel doordat de wijze van beheersing van invloed is op de rol die de verantwoording inneemt. Hierbij is het belangrijk in acht te nemen dat ondanks de roep naar zelfsturing de sector niet altijd in staat is zelf te zorgen voor voldoende 'checks and balances'. Het risico wat kan ontstaan wanneer beheersing enkel bij de actor of bij het forum ligt, is dat de verantwoording niet in de context wordt geplaatst en dus maar een deel van de werkelijkheid weergeeft. Een expliciete verhouding tussen de beheersing op basis van politieke verantwoordelijkheid en het maatschappelijke belang draagt bij aan de verhouding van verantwoording (Duivenboden et al., 2009b, p.350). Net als bij sturing staat dus het vinden van een evenwicht centraal, dit maal in de balans tussen formele controle enerzijds en informele controle anderzijds (Van den Berg, 2004, p.20).

3.4 Verantwoordingslast

Hoe de verantwoording plaatsvindt, kan naast de vorm en de besluitvorming mede inzichtelijk worden gemaakt door de ervaring van de verantwoording te bepalen. Het belang van het benoemen van verantwoordingslast is van belang om inzicht te geven in de spanning tussen publieke verantwoording en effectief bestuur (Bovens, 2005, p.52).

Het gevoel dat verantwoording gepaard gaat met een vorm van last, kan onder andere voortkomen uit een overmaat van bureaucratie en regels. Het verminderen van regeldruk is in de publieke sector dan ook een veel gehoord thema. Echter blijkt uit onderzoek dat het met betrekking tot de feitelijke lasten van verantwoording meevalt, maar dat het ervaren van last grotere vormen kan aannemen. Noordegraaf en Sterrenburg (2009, p.243-245) hebben naar aanleiding van het eerder genoemde onderzoek vijf oorzaken voor het ervaren van verantwoordingslast op een rijtje gezet. Ten eerste zijn het de administratieve werkzaamheden die als een last kunnen worden ervaren. Ten tweede speelt de hoeveelheid handmatige handelingen die moeten plaatsvinden voor de verantwoording een rol. Ten derde speelt de ervaring over het uitvoeren van dubbelingen in de administratie een rol. Ten vierde kan verantwoordingslast worden veroorzaakt door incidentele administratie voor de verantwoording. Ten vijfde speelt het gebrek aan ondersteuning in de verantwoording een rol in de ervaring van verantwoordingslast. Samengevat blijkt dat verantwoordingslast voornamelijk kan ontstaan door de wijze waarop de verantwoording wordt uitgevoerd.

Om een oordeel te kunnen vellen over de mate van verantwoordingslast hebben Noordegraaf en Sterrenburg (2009, p.244-245) drie variabelen opgesteld die hiervoor bepalend zijn. Ten eerste geven de auteurs aan dat er een verschil zit in hoe ervaren professionals zijn in hun beroep wat van invloed is op de ervaring van verantwoordingslast. Ten tweede speelt het een belangrijke rol of de toegevoegde waarde van de verantwoording helder is. Ten derde is het voor de ervaring van verantwoordingslast van invloed wanneer de verantwoording plaatsvindt en door wie deze uitgevoerd wordt. De invulling van deze drie variabelen hebben invloed op de mate van anticipatie van verantwoording, waarmee gesteld wordt dat er minder sprake is van verantwoordingslast wanneer er duidelijkheid is over de inhoud van de verantwoording (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p.245). Anders gesteld zijn de frequentie en de aard van beoordeling bepalend voor het ervaren van verantwoordingslast (Bovens & 't Hart, 2005, p.247).

Uitkomsten voor het tegengaan van verantwoordingsdruk worden geboden door te kijken naar mogelijkheden tot digitalisering, mogelijkheden voor ondersteuning en helderheid geven over het nut en de noodzaak van verantwoording. Zo zorgt digitalisering ervoor dat het vastleggen van informatie minder tijd inneemt, maar ook dat informatie makkelijker uitgewisseld kan worden. De mogelijkheid voor ondersteuning zorgt voor een afname van verplichtingen wat leidt tot een vermindering van druk. Ten slotte zorgt duidelijkheid over het nut en de noodzaak van verantwoording ervoor dat eerder acceptatie plaatsvindt over de mate en wijze van verantwoording (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p.247).

3.5 Verantwoordingstekort

Een toename van verantwoording gaat vaak gepaard met een toename van informatie, waarvan de toegankelijkheid tegenwoordig steeds groter wordt. Waarbij een toename

van informatie kan leiden tot een verantwoordingslast, kan ook een verantwoordingstekort ontstaan. Met betrekking tot het aanbod van meer informatie kan namelijk de vraag worden gesteld of de aanleveraars van deze informatie wel voldoende tot verantwoording worden verplicht (Meijer, 2005, p.69). Dit leidt tot het bestuderen van de balans tussen verplicht en vrijwillige verantwoording, of de wettelijke verantwoording voldoende inzicht biedt en of een toename van informatie ook leidt tot een toename van vrijwillige verantwoording.

De verhouding tussen de basis waarop de verantwoording wordt aangeleverd is afhankelijk van het verantwoorden of verplicht beantwoorden en het informeren of vrijwillig beantwoorden (Van den Berg, 2004). Het tegengaan verantwoordingstekort met betrekking tot verplicht verantwoorden is afhankelijk van de mate waarin gecontroleerd wordt op het nakomen van wet- en regelgeving en de kwaliteit die de verplichte verantwoording bevat. Naast de verplichte verantwoording kan in een verantwoordingsrelatie ook sprake zijn van vrijwillig verantwoorden, over het algemeen op minder formele wijze dan de verplichte verantwoording. Door het vrijwillige karakter kan de verantwoording als aanvulling dienen doordat het vaak meer context specifieke informatie bevat. Het besluit tot het aanleveren van informatie heeft niet enkel te maken met bereidheid tot verantwoorden, maar ook of hier mogelijkheid voor is en of er inzicht is in de wens hiervan (Van den Berg, 2004, p.21). Samengevat staat de waarde van de informatie bij verantwoordingstekort centraal waarbij kritisch wordt gesteld dat meer informatie en meer verantwoording niet altijd leidt tot meer inhoud (Meijer, 2005, p.69).

Ten slotte kan de uitdaging in verantwoording gezocht worden in de verhouding tussen zowel verantwoordingslast die gepaard gaat met inefficiëntie als een verantwoordingstekort die gepaard gaat met ineffectiviteit. De Vijlder en Westerhuis (2007, p.13) geven aan dat er echter geen standaard regels kunnen worden gegeven over het ontstaan van deze vormen van inefficiëntie en ineffectiviteit. Zij benadrukken dat uiteindelijk toch veel om persoonlijke kwaliteiten en 'chemie' tussen betrokkenen draait.

3.6 Conclusie

Om de contractrelatie te doorgronden is het niet enkel voldoende om te kijken naar wat het verantwoordingsproces precies inhoudt, maar ook op welke wijze dit plaatsvindt en waar dit toe leidt. Hieronder vallen de verschillende vormen van verantwoording, hoe de verdeling van verantwoordelijkheden plaatsvindt en welke rol verantwoording inneemt voor actor en forum. Bij het nader bekijken van de vorm van verantwoording komt ook ter sprake in hoeverre er een verantwoordingslast of een verantwoordingstekort wordt ervaren.

Het vanuit theoretisch perspectief beschrijven van de wijze van verantwoording leidt niet tot een schematische weergave, maar wel tot een aantal aspecten die bijdragen aan het tot stand brengen van een succesvolle verantwoordingsrelatie. Zo is een balans noodzakelijk tussen financiële, beleidsmatige en procesmatige verantwoording (Sinclair, 1995). Vervolgens is het noodzakelijk dat er een evenwicht is in de belangen die met verantwoording worden nagestreefd en er een balans is tussen het formele en informele karakter van de relatie tussen actor en forum (Boers & Van Montfort, 2009, p.155-157). Ten slotte is het van belang voor de rol die verantwoording speelt voor de bedrijfsvoering van de betrokken organisatie, dat er een voldoende mate van beheersing en sturing

aanwezig is. Hierdoor leidt de verantwoording tot meer focus op 'de goede dingen' en is er meer inzicht in het behalen van 'het goede resultaat' (Van den Berg, 2004, p.18).

Vervolgens is gekeken naar waartoe de wijze van verantwoording leidt. Zo kan het ontstaan van verantwoordingslast of verantwoordingstekort verschillende oorzaken hebben, onder andere door de wijze van verantwoording en het uitblijven van duidelijkheid en betekenis van het verantwoordingproces (SCP, 2010; Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p.249). Ook kan de wijze van verantwoording leiden tot een verantwoordingstekort, waarbij een juiste invulling van verplichte en vrijwillige verantwoording noodzakelijk is om dit te voorkomen (Van den Berg, 2004, p.21). De verhouding tussen actor en forum speelt ten slotte een rol aangezien verschillende mogelijkheden tot verantwoordingsdruk, het nemen van verantwoordelijkheden en de rol van verantwoording gebaseerd zijn op de informele relatie tussen actor en forum (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p.247; De Vijlder & Westerhuis, 2007, p.13).

Op basis van de empirische resultaten zal worden uitgelicht hoe de wijze van verantwoording wordt ingevuld, of er een balans is tussen financiële, beleidsmatig en procesmatige verantwoording en of er sprake is van verantwoordingslast of verantwoordingstekort. Hiermee wordt de basis gevormd om tot mogelijkheden te komen om een succesvollere relatie tot stand te brengen waarin een betekenisvolle wijze van verantwoording centraal staat.

4. Verantwoording als doel

In de vorige hoofdstukken is beschreven wat verticale verantwoording precies inhoudt en hoe deze verantwoording kan plaatsvinden. De laatste stap in het duiden van verticale verantwoording is het stellen van de *waarom-vraag*, oftewel welk doel met verticale verantwoording wordt nagestreefd. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke theoretische verwachtingen er zijn over de doelen die met verticale verantwoording kunnen worden nagestreefd. Ook vanuit beschrijvend perspectief komt aan de orde met welk doel de verantwoording tussen ROC's en gemeenten is opgesteld en waarom deze plaatsvindt. Resultierend zal in dit hoofdstuk de verwachtingen worden weergegeven over hoe tegen verticale verantwoording aan kan worden gekeken en welke doelen vervuld kunnen worden. Deze verwachtingen dienen als leidraad voor het empirische gedeelte waarin de *waarom-vraag* door de respondenten wordt beantwoord. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt:



4. Welke doelstelling staat bij verticale verantwoording in een contractrelatie centraal?

Om een onderscheid te kunnen maken tussen de verschillende doelen van verantwoording maken Bovens en Schillemans (2009) naar aanleiding van een veelvoud aan academische literatuur een opdeling van vier verschillende perspectieven op publieke verantwoording. Hierin brengen zij onderscheid aan tussen het democratische, rechtsstatelijke, cybernetische en het bestuurlijke perspectief (Bovens & Schillemans, 2009, p.29-33). Verantwoording vanuit democratisch perspectief geeft aan in hoeverre sprake is van behoud van democratie. Vanuit rechtsstatelijk perspectief wordt bekeken in hoeverre op rechtmatige wijze gehandeld wordt. Vanuit het cybernetisch perspectief staat in de verantwoording de leerbehoefte van zowel de actor als het forum centraal. Ten slotte kan verantwoording worden afgelegd vanuit bestuurlijk perspectief, waarbij gekeken wordt of er voldoende mate van vertrouwen en legitimiteit tijdens het handelen aanwezig is. Door onder andere Bovens (2005, p.48) en Schillemans (2007, p.83) wordt echter de bijdrage van verantwoording aan de legitimiteit als indirect belang benoemd, waardoor in het vervolg het bestuurlijk perspectief niet als apart onderdeel zal worden benoemd.

Deze indeling van perspectieven op verantwoording wordt in dit hoofdstuk en in het empirische hoofdstuk over de *waarom-vraag* van verticale verantwoording aangehouden. Hieronder zullen de verschillende perspectieven op verantwoording verder worden toegelicht en inzicht worden gegeven in de gestelde doelen van verantwoording in deze casus om te komen tot een theoretisch beschrijvende verwachting van de doelen van verticale verantwoording.

4.1 Democratisch perspectief

Verantwoording vanuit democratisch perspectief geeft aan in hoeverre er sprake is van behoud van democratie en hoe hierop kan worden gecontroleerd. Hierbij is de mate van vertegenwoordiging en voldoende representativiteit de drijfveer voor het afleggen van verantwoording. Deze representativiteit speelt een belangrijke rol, aangezien publieke

verantwoording betrekking heeft op zaken waarvoor burgers de macht hebben overgedragen aan vertegenwoordigers. Doordat verschillende schakels aanwezig zijn tussen de directe bewindvoerders die door burgers worden gekozen en de uitvoerders van het beleid, is het noodzakelijk dat de verantwoording inzicht geeft in de doelmatigheid en behoorlijkheid van de uitvoering en in hoeverre dit democratisch gelegitimeerd is (Bovens & Schillemans, 2009, p.29-30). Vanuit democratisch perspectief draait het dus om de burger die door middel van verantwoording een voldoende mate van vertegenwoordiging ervaart en kan vertrouwen op de publieke controle hierop (Bovens & 't Hart, 2005, p.249). Het inzetten van middelen voor democratische verantwoording is bij verticale verantwoording grotendeels vastgelegd, doordat vanuit de basis van de democratie sprake is van vertegenwoordiging. In het geval van een mindere mate van verplichte verantwoording kunnen problemen ontstaan bij democratische verantwoording wanneer onder andere door decentralisatie publieke organisaties verder van de democratische basis wijden (Bovens & 't Hart, 2005, p.251).

4.2 Rechtsstatelijk perspectief

Vanuit rechtsstatelijk perspectief wordt bekeken in hoeverre op rechtmatige wijze gehandeld wordt met als focus om machtsconcentraties tegen te gaan. Vanuit dit perspectief op publieke verantwoording wordt gezocht naar een aanwezigheid van voldoende tegenmacht die bevoegd is om verantwoording op te vragen en te controleren. Voor de beoordeling van de uitvoering door deze tegenmacht is het vanuit rechtsstatelijk perspectief noodzakelijk dat voldoende en passende informatie wordt geleverd en dat er sprake is van een mate van zeggenschap om consequenties door te kunnen voeren. Hierdoor kan vanuit rechtsstatelijk perspectief worden beoordeeld of de verantwoording aansluit op de gestelde doelen en de wijze van uitvoering (Bovens & Schillemans, 2009, p.30-31).

In de publieke sector speelt verantwoording vanuit rechtsstatelijk perspectief een grote rol. De wet- en regelgeving is de basis van het handelen in de rechtsstaat waardoor de naleving hiervan cruciaal en opzichzelfstaand is. Voornamelijk door de vergelijking met de private sector blijkt dat de rechtmatigheid van verantwoording verder gaat dan enkel controle op de betrouwbaarheid van de financiën (Wieles, 2009, p.45). Echter kan de focus op de rechtmatigheid van handelen negatieve gevolgen hebben, door het defensieve karakter die dit doel van verantwoording met zich meebrengt. Verantwoording die formeel is vastgelegd in wet- en regelgeving, die vaak plaatsvindt door middel van omvangrijke rapportages, legt vaak meer nadruk op het proces en de vorm van verantwoording en minder op de inhoud (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.271).

Het behalen van het rechtsstatelijke doel van verticale verantwoording ligt grotendeels vastgelegd in de institutionele positie van het forum. Door de bevoegdheden die gepaard gaan met de institutionele verhouding en de verplichting tot verantwoorden door wet- en regelgeving is de basis voor het behalen van het rechtsstatelijke doel groot. Problemen kunnen met betrekking tot dit doel echter ontstaan wanneer de bevoegdheid van het forum afneemt, wanneer de debatfase niet voldoende ingevuld wordt of wanneer sanctiemogelijkheden te vrijblijvend zijn. Voornamelijk met betrekking tot horizontale verantwoording wordt aangegeven dat vraagtekens worden gesteld bij de tegenkracht die vanuit rechtsstatelijk perspectief noodzakelijk is (Bovens & 't Hart, 2005, p.253).

4.3 Cybernetisch perspectief

Vanuit cybernetisch perspectief staat door middel van verantwoording de leerbehoefte van zowel de actor als het forum centraal. Hiermee gaat het verantwoorden verder dan enkel informatie delen en verklaren door te focussen op het komen tot inzichten. Vanuit cybernetisch perspectief heeft verantwoording als doel om reflectie over het eigen handelen en het handelen van de ander teweeg te brengen. Vervolgens kan de verantwoording leiden tot het delen van deze lering om ook anderen te versterken in het handelen (Bovens & Schillemans, 2009, p.31-32). Om de verantwoording vanuit cybernetisch perspectief te versterken, kan transparantie een rol spelen. In dit geval wordt transparantie als breed begrip opgevat, waar zowel het verkrijgen van informatie gericht op gedrag, besluitvorming, beleid en prestaties onder valt (Meijer et al., 2009, p.207). Transparantie kan vanuit lerend perspectief worden ingezet in de publieke sector om inzicht te verkrijgen in elkaars handelen om zo te komen tot verbeteringen (Meijer et al., 2009, p.222).

Een probleem rondom het behalen van cybernetische doelen bij verticale verantwoording komt tot stand door aanwezigheid van macht, die leidt tot het "doof en blind maken van gezagsdragers" (Bovens & 't Hart, 2005, p.253). Voordelen zijn vanuit dit doel weggelegd met betrekking tot horizontale verantwoording, doordat lering kan plaatsvinden wanneer bestuurders zich hiervoor vrijwillig, niet te verwarren met vrijblijvend, opstellen. Voorwaarden voor het slagen van het cybernetische doel van verantwoording is een rijke informatiebasis, een deskundig inhoudelijk debat en een veilige sfeer waarin niet de nadruk ligt op eventuele sancties. Het creëren van een "machtsvrije dialoog" verloopt echter niet altijd gemakkelijk, voornamelijk wanneer er een focus is op kwantiteit (Bovens & 't Hart, 2005, p.253-255).

4.4 Verantwoording in onderwijsperspectief

Binnen de casus van dit onderzoek is wat aan verantwoording moet plaatsvinden wettelijk vastgelegd en benoemd in hoofdstuk 2. De vraag is vervolgens welke beweegredenen er zijn voor de verticale verantwoording wat meegenomen kan worden in het opstellen van de theoretisch beschrijvende verwachting.

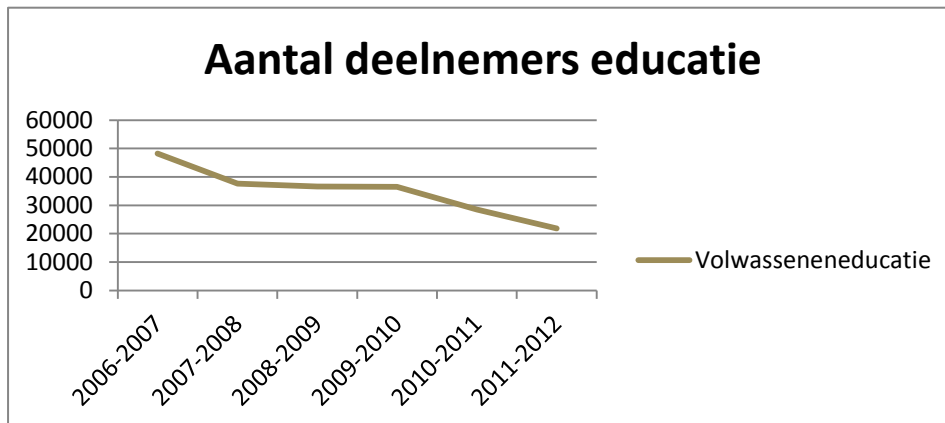
Veranderde focus op rijksoverheidsniveau

Om inzicht te krijgen waarom de verantwoording met betrekking tot volwasseneneducatie op bepaalde wijze wordt ingevuld, wordt weergegeven wat precies van belang is bij deze vorm van educatie. Op inhoudelijk niveau is de afgelopen jaren veel veranderd. Zo zijn in 2007 de verantwoordelijkheid en de gelden voor inburgeringscursussen bij ROC's weggehaald. Vervolgens is de doelstelling van educatie aangepast, waarbij eerst de gemeenten geld ontvingen vanuit het Participatiebudget om naast opleidingen voor Nederlands als tweede taal en taal en rekenen, cursussen in te kopen om mensen mee te kunnen laten draaien in de maatschappij. Deze waren gericht op breed maatschappelijk functioneren en sociale zelfredzaamheid. Per 1 januari 2013 is artikel 7.3.1 in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) aangepast, waarmee is vastgelegd dat de opleidingen enkel gericht zijn op Nederlands als tweede taal, op de Nederlandse taal en rekenen en digitale vaardigheden.

Het aantal deelnemers aan volwasseneneducatie is onder andere door de verandering in doelstelling de afgelopen jaren sterk afgenomen. Volgens het Centraal Bureau voor de

Statistiek is het totaal aantal deelnemers gedaald van in 2006 nog ongeveer 50.000 deelnemers naar in 2012 ongeveer 22.000 deelnemers (CBS StatLine, 2013). Het bereik van volwasseneneducatie is dus sterk afgenomen, maar door de beperktere doelgroep is de daling van deelnemers daarvan een logisch gevolg.

Figuur 6. Aantal deelnemers educatie (CBS StatLine, 2013)



Al lange tijd is er beleidsmatige aandacht voor laaggeletterdheid, concluderend uit de doelstellingen uit het *Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015 "Geletterdheid in Nederland"* en uit plannen die hier aan vooraf gingen (OCW, 2011). Dit laat een zekere tegenstrijdigheid zien, aangezien de aandacht hoog blijft, maar de budgetten afnemen. De huidige budgetten voor laaggeletterdheid per gemeente variëren van bijna 3 miljoen euro voor de grote steden met een hoge mate van problematiek tot maar een paar duizend euro voor de kleinere gemeenten. Gemiddeld gezien is de afname van het budget 65% tussen de budgetten van 2010 en het huidige budget in 2013, maar de afnames lopen op tot 85% voornamelijk voor de kleinere gemeenten.

Doordat de doelgroep beleidsmatig beperkt wordt, brengen de daling in budgetten en de daling in deelnemers een verandering voor gemeenten en ROC's teweeg op het gebied van volwasseneneducatie. De negatieve gevolgen hiervan worden onder andere omschreven in de *"Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010"* (Steehouder & Tijssen, 2011) die aangeven dat al in 2010 sprake was van interne reorganisaties binnen ROC's en afname van inkoop door gemeenten. Zij geven hier verschillende oorzaken voor zoals de verandering van definiëring van volwasseneneducatie, de bezuinigingen op het educatiebudget, de onzekerheid rondom educatie en de moeite die ROC's hebben met het overgaan op vraag gestuurd werken (Steehouder & Tijssen, 2011, p.83).

Door Schoonhoven (2012, p.24) worden vijf criteria gesteld hoe de overheidsbijdrage aan onderwijs kan worden gewogen of beoordeeld. Deze criteria zijn kwaliteit, toegankelijkheid, efficiëntie, keuzevrijheid en sociale cohesie. Uit de eerste ervaringen met de nieuwe contracten op basis van contacturen is al gebleken dat er sprake is van wachtlijsten op het gebied van educatie waardoor de toegankelijkheid van educatie in geding komt. Uit deze beschrijving van het rijksbeleid rondom volwasseneneducatie kan worden gesteld dat de nadruk ligt op het behalen van effectiviteit en efficiëntie en minder de nadruk ligt op het verloop van de relatie tussen ROC's en gemeenten.

4.5 Spanningen in verantwoordingsperspectieven

Eerder in dit hoofdstuk zijn de verschillende doelen van verantwoording uitgewerkt. Om een compleet beeld te krijgen van hoe de doelen tot uiting komen in het verantwoordingsproces worden verschillende spanningen die kunnen ontstaan rondom het verantwoordingsproces toegelicht.

Wieles (2009) richt zich voornamelijk op spanningen rondom de rechtsstatelijkheid van het afleggen van verantwoording. Opgesplitst in drie argumenten geeft Wieles aan hoe het rechtmatigheidsbegrip en de accountantscontrole tot discussie kunnen leiden. Allereerst beschrijft de auteur een spanning tussen het ervaren van verantwoordings- en controlelast tegenover het bereik van rechtmatigheid. De auteur zet aan tot het vinden van een balans waarin de drang naar zekerheid niet te groot is, maar een voldoende mate van de informatie over de rechtmatigheid aanwezig blijft. De tweede spanning op het gebied van rechtmatigheid betreft de invulling van het rechtmatigheidsbegrip en de controle daarop. Hierbij beschrijft hij een tendens waarin de accountant deze taak op zich neemt in plaats van de politiek. Ten slotte kan er een spanning worden aangewezen rondom het signaleren van onrechtmatigheden, zowel bij wie deze taak ligt en hoe dit signaleren gebeurt (Wieles, 2009, p.45-52).

Aansluitend op de rol van de accountant die Wieles (2009) beschrijft, richt Dees (2011) zich op de spanningen rondom het democratische gehalte van verantwoording. Vanuit de focus van de accountant beschrijft hij drie vormen van audits, de financiële audit, de compliance audit (gericht op rechtmatigheid) en de performance audit (gericht op doelmatigheid) (Dees, 2011, p.14-15). De performance audit brengt een zekere spanning met zich mee, aangezien de criteria voor deze vorm van verantwoording vaak niet gestandaardiseerd zijn. Het belang van performance audits wordt duidelijk benoemd door de maatschappelijke rol van publieke organisaties en het democratische gehalte die de audit moet bevatten (Dees, 2011, p.16). Naar aanleiding van de spanning rondom de doelmatigheid van verantwoording geeft Dees aan dat een rol weggelegd kan worden voor de accountant. Zo kan deze voorafgaand aan het verantwoordingsproces al zijn visie geven over onder andere de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de wet- en regelgeving om de doelmatigheid te bevorderen (Dees, 2011, p.27).

Wanneer het verantwoordingsproces vanuit cybernetisch perspectief wordt bekeken, geeft Van Montfort (2009, p.97-99) vijf aandachtspunten die relevant zijn voor het lerende vermogen naar aanleiding van verantwoording door middel van feedback. Allereerst beschrijft hij het nut om gezamenlijk te bepalen welke informatie relevant en noodzakelijk is voor de verantwoording. Vervolgens kan een passende vorm van interactie tussen forum en actor bijdragen aan het verantwoordingsproces. Ten derde is het belangrijk dat het forum bekijkt of er derden zijn die informatie kunnen leveren, naast de informatiestroom vanuit de actor. Vervolgens moet een mate van kwaliteit bepaald worden op basis van wenselijkheid en haalbaarheid. Ten slotte moet worden bekeken of het verantwoordingsproces leidt tot een prikkel tot presteren (Van Montfort, 2009, p.99).

Horizontale verantwoording

Naast de eerder genoemde voordelen van horizontale verantwoording in hoofdstuk 2 richt Schillemans (2007) zich ook op de voordelen van horizontale verantwoording vanuit democratisch perspectief en cybernetisch perspectief, waaruit mogelijk lering kan worden

getrokken voor verticale verantwoording. Vanuit democratisch perspectief zorgt horizontale verantwoording ervoor dat meer onderwerpen behandeld kunnen worden, het forum zich op kan stellen als belangenbehartiger en er sprake kan zijn van democratische en doelmatige bijsturing (Schillemans, 2007, p.92). Vanuit cybernetisch perspectief kan horizontale verantwoording nieuwe inzichten leveren aan de actor, is er ruimte voor reflectie tussen actor en forum en leidt de beoordeling in het verantwoordingsproces minder tot defensief gedrag en kan er zelfs lering uit getrokken worden (Schillemans, 2007, p.97).

4.6 Conclusie

De verschillende doelen die met verantwoording kunnen worden nagestreefd zijn door Bovens en Schillemans (2009, p.27) helder uiteengezet. Vervolgens zijn de doelen die voortkomen uit de opzet van de contractrelatie tussen ROC en gemeente benoemd. Ten slotte is uiteengezet welke spanningen kunnen ontstaan rondom verantwoording, waarin ook een vergelijking is gemaakt met de doelen van horizontale verantwoording.

In tabel 3 en 4 worden de verschillende doelen van verantwoording vanuit theoretisch beschrijvend perspectief schematisch weergegeven. Hieruit blijkt dat vanuit de theorie en vanuit de opzet van de contractrelatie wordt verwacht dat de doelen in verticale verantwoording in deze relatie voornamelijk vanuit democratisch en rechtsstatelijk perspectief gezien kunnen worden. Vanuit theoretisch oogpunt is de vergelijking gemaakt met de verschillende doelen van horizontale verantwoording, waaruit de verwachting voortkomt dat de verantwoording voornamelijk een cybernetisch en democratisch doel vervuld. Deze verwachtingen van het vervullen van doelen in verantwoording zijn leidend voor het empirische onderzoek naar het doel van de verticale verantwoording in de contractrelatie.

Tabel 3. Verticale verantwoording als theoretisch doel

	Theorie
Democratisch perspectief	+
Rechtsstatelijk perspectief	+
Cybernetisch perspectief	-

Tabel 4. Vergelijking theoretische verantwoordingsdoelen horizontale verantwoording

	Verticaal	Horizontaal
Democratisch perspectief	+	+/-
Rechtsstatelijk perspectief	+	-
Cybernetisch perspectief	-	+

5. Methoden en technieken

Door het theoretisch onderzoek en de opgestelde theoretisch beschrijvende verwachtingen is de aanzet tot het empirische onderzoek gegeven. In dit hoofdstuk zal naar aanleiding van de doelstelling van dit onderzoek worden weergegeven onder welke noemer dit onderzoek valt. Vervolgens wordt ingegaan op de bijpassende strategie, oftewel de wijze van het onderzoek met bijbehorende methoden en technieken. Dit leidt tot een operationalisatie die aangeeft waarop het onderzoek inhoudelijk gericht is en leidend is voor het empirische materiaal. Ten slotte worden de methoden en technieken beoordeeld op betrouwbaarheid en validiteit om de mate van draagvlak van het onderzoek weer te geven.

5.1 Soort onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek om de voorwaarden voor een succesvolle relatie tussen ROC en gemeente in kaart te brengen leidt tot een onderzoek met een beschrijvend en toetsend karakter. Op basis van de theorie aanwezig over verticale verantwoording zijn verschillende verwachtingen opgesteld met betrekking tot de contractrelatie die door middel van de empirie getoetst worden. Aangezien nog weinig uiteengezet is over de daadwerkelijke verantwoording van ROC's aan gemeenten heeft het empirische materiaal ook een beschrijvend karakter (Van Thiel, 2007, p.23).

5.2 Onderzoeksstrategie

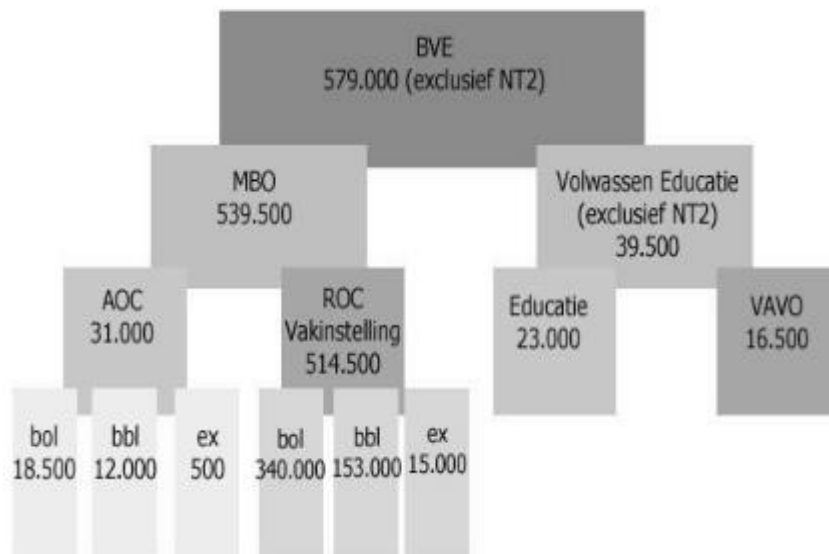
Om te kunnen komen tot het weergeven van het verantwoordingsregime, wordt in dit onderzoek de verschillende onderdelen van de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente uitgelicht. Omdat de ervaring een grote rol speelt in de doelstelling van dit onderzoek, wordt gekozen voor een onderzoek op kwalitatieve wijze (Van Thiel, 2007, p.67). Dit gebeurt door middel van een beschrijving van de contractrelatie op basis van interviews met ROC's en gemeenten en door bestudering van de overeenkomsten die ten grondslag liggen aan de contractrelatie. Op basis van theorie op het gebied van verantwoordingsprocessen en verantwoordingsperspectieven worden de onderdelen van de contractrelatie geclusterd en beoordeeld (Van Thiel, 2007, p.25).

Door enkel te kijken naar educatie is er bij dit onderzoek sprake van een meervoudig casestudieonderzoek. Door deze onderzoeksstrategie toe te passen is het mogelijk om inzicht te krijgen in een actueel onderwerp in de dagelijkse realiteit en kan het mogelijk zijn dat de resultaten ook representatief zijn voor andere onderwerpen in hetzelfde domein (Van Thiel, 2007, p.101; Yin, 2009). Door de omvang van de casus wordt een selectie gemaakt tussen de ROC's en de gemeenten waarmee wordt gesproken om een zo gevarieerd mogelijk beeld te geven van de contractrelatie.

Casestudie

De genoemde case wordt in meerdere gevallen onderzocht, namelijk bij meerdere ROC's. In totaal zijn er 1.278 mbo-opleidingen die op 613 verschillende locaties worden verzorgd. Ongeveer 23.000 volwassen burgers maken gebruik van de educatieopleidingen aan een ROC. In figuur 7 is de verhouding tussen het aantal deelnemers educatie en het totale aantal deelnemers beroepsonderwijs en volwasseneneducatie aangegeven in 2011/2012 (MBO Raad, 2013b).

Figuur 7. Aantal deelnemers beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2011/2012 (MBO Raad, 2013b)



Keuze respondenten

Op basis van gegevens aanwezig bij de MBO Raad is af te leiden dat in 2010 op 39 van de 43 ROC's educatieopleidingen werden verzorgd. Door het grote aantal gevallen in de casestudie wordt uit deze 43 ROC's een keuze gemaakt op basis van twee variabelen, namelijk het aantal gemeenten waarmee een ROC contracten heeft afgesloten en het budget van een bijbehorende gemeente (Van Thiel, 2007, p.102). Door gebruik te maken van deze variabelen worden zowel gemeenten met een groot budget en gemeenten met een klein budget bestudeerd als ROC's met een smalle en brede focus op educatie. Door gebruik te maken van deze twee variabelen wordt een zo groot mogelijke variatie nagestreefd, waarbij ook rekening wordt gehouden met een spreiding van ROC's over het gehele land.

Om een gevarieerd beeld te geven van de verschillen per categorie worden drie ROC's bestudeerd met relatief veel overeenkomsten en drie ROC's met relatief weinig overeenkomsten. Dit leidt tot een bestudering van zes ROC's tegenover zes gemeenten met een groot budget en zes gemeenten met een klein budget.

Op basis van gegevens van de MBO Raad over overeenkomsten tussen ROC's en gemeenten in 2010 is een lijst opgesteld waarin een verschil in aantal overeenkomsten zichtbaar is. Vervolgens is op basis van gegevens van het gemeenteloket van het ministerie van SZW gekeken naar het budget dat in 2010 per gemeente beschikbaar was. In tabel 5 is de respondentenkeuze weergegeven waarmee gestreefd wordt naar een zo groot mogelijke variatie. Ten slotte is een ROC toegevoegd zodat extra aandacht kan worden gevestigd op de grote stedenproblematiek, waarin volwasseneneducatie een grote rol speelt.

Tabel 5. Keuze respondenten

	ROC met veel overeenkomsten			ROC met weinig overeenkomsten			ROC met grote stedenproblematiek
	ROC 1	ROC 2	ROC 3	ROC 4	ROC 5	ROC 6	ROC 7
Gemeente met groot budget	X	X	X	X	X	X	X
Gemeente met klein budget	X	X	X	X	X	X	X

5.3 Operationalisatie

De vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat, luidt: "Op welke wijze vindt de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten met betrekking tot volwasseneneducatie plaats en wanneer kan deze vorm van verticale verantwoording als succesvol worden beoordeeld?". De verschillende onderwerpen die leidend zijn in dit onderzoek zijn het verantwoordingsproces, de ervaring en wijze van verantwoording en de doelstelling van verantwoording. De overgang van deze theoretische begrippen naar empirisch onderzoek wordt aangeduid als operationaliseren, waarbij de begrippen meetbaar worden gemaakt (Van Thiel, 2007, p.50). Onderstaand operationalisatieschema geeft de verschillende onderwerpen die behandeld worden weer met een bijbehorende uitwerking die als leidraad dient voor een verdieping op de verschillende deelvragen en dient als basis voor de weergave van de empirische resultaten van dit onderzoek.

De gebruikte termen voor de fases van verantwoording komen voort uit de theorie genoemd in hoofdstuk 2. De termen voor de invulling en verhouding van verantwoording zijn gebaseerd op de theorie die is besproken in het eerste gedeelte van hoofdstuk 3. De operationalisatie met betrekking tot de verantwoordingslast en verantwoordingstekort komt voort uit de theorie genoemd in het tweede gedeelte van hoofdstuk 3. Ten slotte zijn de termen met betrekking tot de verschillende perspectieven op verantwoording gebaseerd op de theorie genoemd in hoofdstuk 4.

Tabel 6. Operationalisatieschema

Operationalisatie	Onderwerpen	Uitwerking
Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Aanleiding - Hoeveelheid - Betrouwbaarheid - Aanlevering 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie of wat geeft de aanleiding tot het leveren van informatie? - Levert de actor voldoende informatie? - Levert de actor te veel informatie? - Is de informatie van de actor op waarheid gebaseerd? - Wordt de informatie op passende wijze aangeleverd?
Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> - Gelegenheid - Wijze - Interactie 	<ul style="list-style-type: none"> - In welke mate is er gelegenheid tot debat? - Op welke wijze vraagt het forum? - Op welke wijze antwoordt de actor? - Hoe wisselen de vragen en antwoorden elkaar af?
Beoordelingsfase	<ul style="list-style-type: none"> - Grondslag - Aansluiting - Gevolg 	<ul style="list-style-type: none"> - Waarop is de beoordeling gebaseerd? - Sluit de beoordeling aan bij de uitvoering? - Op welke wijze vindt er een sanctie plaats?

Invulling verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> - Financieel - Beleidsmatig - Proces 	<ul style="list-style-type: none"> - Ligt de focus op tegemoetkoming van de opgestelde begroting? - Wordt de nadruk gelegd op het behalen van concrete doelen of prestaties? - Ligt de focus op de procedures van de uitvoering?
Verhouding verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> - Taakverdeling - Rol verantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe vindt de verdeling van verantwoording plaats? - Welke plek neemt verantwoording in de bedrijfsvoering in?
Verantwoordings- last	<ul style="list-style-type: none"> - Wijze - Noodzaak - Nut 	<ul style="list-style-type: none"> - Is de vorm van verantwoording effectief en efficiënt? - Is er overeenstemming over de wijze van verantwoording? - Is de toegevoegde waarde van verantwoording helder?
Verantwoordings- tekort	<ul style="list-style-type: none"> - Verplicht verantwoorden - Vrijwillig verantwoorden 	<ul style="list-style-type: none"> - Wordt er voldoende gestuurd op de naleving van afspraken en wet- en regelgeving? - Biedt de verantwoording voldoende inzicht? - Is er inzicht in de behoefte naar verantwoording? - Wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot extra verantwoording?
Democratisch perspectief	<ul style="list-style-type: none"> - Inzichtelijk - Doelmatigheid - Representativiteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Is er voldoende inzicht in welke doelen en effecten behaald dienen te worden? - Is er voldoende inzicht hoe hierop gecontroleerd kan worden? - Sluit de verantwoording aan op de gestelde doelen? - Is er voldoende mogelijkheid in participatie in het stellen van verantwoordingsdoelen? - Is er mogelijkheid tot bijsturing van de doelen en uitvoering?
Rechtsstatelijk perspectief	<ul style="list-style-type: none"> - Tegenmacht - Zeggenschap - Aansluiting 	<ul style="list-style-type: none"> - Is er sprake van een bevoegd orgaan die kan controleren op de wetmatigheid? - Omvat de controle op wetmatigheid voldoende daadkracht? - Is er voor de controle voldoende inzicht in de uitvoering? - Sluit de verantwoording over de rechtmatigheid aan op de uitvoering? - Sluit de verantwoording over de rechtmatigheid aan op de gestelde doelen?
Cybernetisch perspectief	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen handelen - Ander handelen - Verwerken 	<ul style="list-style-type: none"> - Leidt de verantwoording tot inzicht in het eigen handelen? - Brengt de verantwoording onderlinge reflectie teweeg? - Stimuleert de verantwoording het verbeteren van de uitvoering? - Ondersteunt de verantwoording het delen van de reflectie?

5.4 Onderzoeksmethoden en technieken

Na een keuze gemaakt te hebben in de onderzoeksstrategie en het tastbaar maken van de theoretische informatie is het zaak om passende onderzoeksmethoden en technieken toe te passen. Om allereerst meer grip op de casus te krijgen vindt er een documentenstudie plaats, vervolgens dienen de interviews om gerichte en specifieke informatie te verkrijgen. Per methode wordt de bijbehorende techniek toegelicht waarbij ook de wijze van analyseren aan bod komt.

Documentenstudie

Allereerst brengt een documentenstudie de verschillende visies op educatie in beeld. Om de context van het onderwerp educatie beter te kunnen plaatsen is de Wet Educatie en Beroepsonderwijs geraadpleegd. Ook bestudering van het *Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015 "Geletterdheid in Nederland"* biedt verder inzicht in de invulling van deze wet (OCW, 2011). Na de visie van het Rijk op educatie in kaart te hebben gebracht, wordt ingezoomd op de visies die aanleiding geven tot de verantwoording van verschillende ROC's. Bestudering van de daadwerkelijke productovereenkomsten tussen gemeenten en ROC's geeft inzicht op welke wijze er sprake is van verantwoording. Door het bestuderen van de productovereenkomsten wordt een verschil zichtbaar over de wijze waarop de verantwoording wordt ingevuld, voornamelijk door de mogelijke ruimte die voor een ROC aanwezig is of door de mate waarin overleg over de overeenkomst plaatsvindt. In sommige relaties is er sprake van een meerjarige raamovereenkomsten die meer inzicht geeft in de basisafspraken en de specificaties in de overeenkomst. Om meer achtergrondinformatie te krijgen en relatie-specifieke vragen te kunnen stellen, zijn zowel beleidsstukken van gemeenten als de missie en visie documenten van ROC's geraadpleegd.

Interviews

De empirische data zijn verkregen uit interviews met betrokken onderwijsdirecteuren en accountmanagers op het gebied van educatie vanuit het ROC en met de betrokken ambtenaren die zich richten op de invulling van educatie. In totaal hebben 21 interviews plaatsgevonden naar aanleiding van de eerder genoemde respondentenkeuze. Informatie over de verschillende respondenten worden weergegeven in bijlage 1. Twee kleinere gemeenten waren wegens beschikbare tijd niet bereid mee te werken aan het onderzoek, die vervangen zijn door twee vergelijkbare gemeenten. Twee andere kleine gemeenten bleken zo weinig met de voortgang van de overeenkomst van doen te hebben, dat is besloten met andere betrokken gemeenten te spreken om zo meer verdiepende informatie te verkrijgen.

De interviews zijn op semigestructureerde wijze gevoerd, waarbij verschillende onderwerpen ter sprake zijn gekomen. De topiclijsten dienden hiervoor als leidraad, weergegeven in bijlage 2 en 3. In de interviews is bewust gekozen voor een opbouw van de diepte van de informatie, waarbij gestart werd met meer feitelijke en inhoudelijke zaken om te eindigen bij de ervaring van de respondenten. Zo startten de interviews met het verkrijgen van inzicht in het verloop van de relatie tussen ROC en gemeente en in hoe de relatie is vormgegeven. Vervolgens komen de verschillende beleidsdoelstellingen ter sprake om de doelen van verantwoording in beeld te krijgen. Vervolgens is de productovereenkomst onderwerp van gesprek, waarbij de wijze van totstandkoming, het verloop, de afronding en het opstellen van een nieuwe overeenkomst onderscheiden

worden. Vervolgens is het proces van verantwoording bevraagd, over het contact en verloop van de informatie-uitwisseling, de gesprekken naar aanleiding van de informatie en de wijze van beoordeling en afrekening. Vervolgens komt opnieuw het doel van verantwoording aan bod, maar deze keer meer gericht op het contact wat tussen ROC en gemeente plaatsvindt en in hoeverre deze als adequaat wordt gezien. De ervaring van verantwoording speelt hierin een duidelijke rol, om een verschil in last of tekort te kunnen duiden. Ter afronding van het interview komen de landelijke veranderingen op het gebied van volwasseneneducatie aan bod, om zo een beeld te schetsen van het gevolg van de veranderingen op de wijze en ervaring van verantwoording.

Analyse

Na het verzamelen van alle informatie zorgt ordenen voor het overzichtelijk weergeven van alle resultaten. Om dit proces mogelijk te maken zijn alle interviews opgenomen en getranscribeerd. Niet alleen zorgt dit voor het mogelijk maken van analyseren op praktische wijze, ook de betrouwbaarheid van de resultaten wordt hiermee vergroot (Van Thiel, 2007, p.165). Om de data te kunnen analyseren is een codeboom opgesteld om de onderwerpen die in de interviews naar voren komen te clusteren en overzichtelijk weer te geven (Van Thiel, 2007, p.161). Het schema dat hieruit is voortgekomen staat weergegeven in bijlage 4. De verschillende codes zijn grotendeels voortgekomen uit het operationalisatieschema wat naar aanleiding van de theorie is opgesteld. Door middel van een computerprogramma zijn de verschillende codes gelinkt aan de uitspraken in de interviews, waardoor het ook mogelijk was om tijdens de analyse van de informatie combinaties zichtbaar te maken tussen verschillende onderwerpen (Van Thiel, 2007, p.165).

5.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze casestudie worden verschillende methoden toegepast, waardoor gesproken kan worden van triangulatie (Van Thiel, 2007, p.59). Hiermee wordt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek vergroot, omdat informatie vanuit verschillende bronnen wordt vergaard. Om de validiteit te bevorderen is met meerdere ROC's gesproken en met verschillende gemeenten per ROC om de resultaten in perspectief te plaatsen (Van Thiel, 2007, p.105). Door de omvang en de tijdsduur van het onderzoek is het niet mogelijk geweest om met alle ROC's in gesprek te gaan. In de selectie van cases is gebruik gemaakt van contrasterende cases op basis van twee variabelen om de variatie zo groot mogelijk te maken. Pragmatische zaken zijn op kleine schaal van invloed geweest op de keuzes van cases doordat wegvallende cases vervangen konden worden door vergelijkbare. Hierdoor kon de mate van variatie in de selectie van de cases behouden blijven (Van Thiel, 2007, p.103).

5.6 Conclusie

Een kwalitatief onderzoek naar meningen en ervaringen met een bestuurlijk karakter zijn vaak beschrijvend van karakter, doordat informatie wordt gegenereerd en samengebracht om tot nieuwe inzichten te komen. Echter zou een typering van beschrijvend onderzoek bijna elk bestuurlijk onderzoek tekortdoen, omdat gestelde verwachtingen leiden tot een mate van nuancering, bevestiging of ontkenning. In dit onderzoek zijn verschillende theoretisch beschrijvende verwachtingen opgesteld om de empirische resultaten scherp neer te kunnen zetten. Ondanks dat mogelijk voor de gestelde verwachtingen al een bepaalde nuancering noodzakelijk is, kunnen de

empirische resultaten worden gelinkt aan de opgestelde verwachtingen. Allereerst zal in de volgende hoofdstukken de empirische resultaten worden weergegeven, waarna de theoretisch beschrijvende verwachtingen getoetst worden. De toevoeging van het beschrijvende gedeelte van de verwachtingen impliceert dat ondanks het brede theoretische onderzoek de verwachtingen gespecificeerd zijn op de casus in dit onderzoek. Ook de empirische resultaten hebben een specifieke focus, doordat de respondenten vanuit hun eigen context en ervaring hebben gesproken. Desondanks zal de conclusie opnieuw de brede focus hebben waarmee dit onderzoek theoretisch is gestart, zodat dit onderzoek mogelijk ook in de onderwijssector en publieke sector een toevoeging kan zijn.

6. Verantwoording in fases

In dit onderzoek wordt op basis van zeven situaties de casus omschreven hoe verantwoording tussen ROC's en gemeenten naar aanleiding van de contracten omtrent volwasseneneducatie wordt ervaren. In dit hoofdstuk staat centraal wat daadwerkelijk in de overeenkomst staat en hoe het verantwoordingsproces plaatsvindt op basis van de informatie van de respondenten.



Op de volgende vraag zal in dit hoofdstuk antwoord worden gegeven:

- 5. Hoe zijn de afspraken door de gemeenten en ROC's vormgegeven en vastgelegd en hoe worden deze nagekomen?*

In de casus van dit onderzoek is er sprake van een contractrelatie met verticale verantwoording als gevolg. Dit gebeurt naar aanleiding van de productovereenkomst die allereerst zal worden beschreven. Vervolgens wordt inzicht gegeven wie bij het proces betrokken zijn. Het verloop van de verantwoording is te onderscheiden in de informatiefase, de debatfase en de beoordelingsfase. Deze zullen afzonderlijk worden besproken naar aanleiding van de informatie van de respondenten. Dit hoofdstuk resulteert in een overzicht van de aanwezigheid van de verschillende fases in het verantwoordingsproces.

6.1 Productovereenkomst

In de productovereenkomst staan de afspraken vastgelegd over de cursussen volwasseneneducatie die worden gegeven door het ROC. Allereerst wordt vaak de wettekst aangehaald waarop de overeenkomst is gebaseerd. Vervolgens wordt in elk contract benoemd dat een bijlage tot de overeenkomst hoort, waarin de producten worden toegelicht.

Vrijwel altijd wordt gewerkt met een één-jarig contract dat gangbaar aan het begin van het jaar wordt getekend. Bij slechts een enkele contractrelatie is sprake van een tweejarig-contract. In alle gevallen blijkt het opstellen van het contract over 2013 te zijn uitgelopen tot (ver) na de ingangsdatum, onder andere door de late wetswijzigingen eind 2012.

In tabel 7 staat per overeenkomst aangegeven welke afspraken met betrekking tot verantwoording in de productovereenkomsten zijn opgenomen. Uit de tabel is af te lezen dat in alle overeenkomsten is vastgelegd dat de verantwoordingsrapportages informatie over de deelnemers en de voortgang van de contacturen moet bevatten, een enkeling nagelaten. In enkele gevallen moet extra informatie worden genoemd. Vastgelegd is dat de overleggen in de meeste gevallen per kwartaal plaatsvinden. In de meeste contracten is opgenomen dat aanpassing van de overeenkomst in overleg plaatsvindt, in een enkel geval moet dit schriftelijk. De wijze van bekostiging is in de meeste gevallen vastgesteld in de overeenkomst, in een enkel geval gebeurt dit op basis van normen, voorwaarden of prestaties. Ten slotte is een groot verschil zichtbaar in de vastgelegde afspraken met betrekking tot de werving van deelnemers.

Tabel 7. Wijze van verantwoording vastgelegd in de productovereenkomsten

Gemeente	Jaar	Duur overeenkomst	Inhoud rapportage	Aantal overlegmomenten	Wijze van aanpassing	Bekostiging	Werving
ROC A	2013	1 jaar	- Deelnemers - Voortgang - Contacturen	- Maandelijks - Per kwartaal	In overleg	Vastgesteld onder voorwaarden	Door gemeente
	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen	-	-	Vastgesteld	Door gemeente
ROC B	2013	2 jaar	- Deelnemers - Aanwezigheid - Contacturen	- Per kwartaal	Schriftelijk	Vastgesteld	Gezamenlijk
	2013	2 jaar	- Deelnemers - Aanwezigheid - Contacturen	- Per kwartaal	Schriftelijk	Vastgesteld	Gezamenlijk
ROC C	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen	- Per kwartaal	In overleg	Vastgesteld	-
	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen	- Per kwartaal	In overleg	Vastgesteld	-
ROC D	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen - Resultaat	- Maandelijks - Per kwartaal	In overleg	Prestatie bekostiging	Door ROC
	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen	- Per kwartaal	In overleg	Vastgesteld met normen	-
ROC E	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen	- Per kwartaal	In overleg	Vastgesteld	-
	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen	- Per kwartaal	In overleg	Vastgesteld	-
ROC F	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen	- Per kwartaal	Schriftelijk	Vastgesteld	Door ROC
	2013	1 jaar	- Contacturen	- Per kwartaal	In overleg	Vastgesteld	Gezamenlijk
ROC G	2013	1 jaar	- Deelnemers - Contacturen	- Per kwartaal	Schriftelijk	Vastgesteld	Door ROC
	2013	1 jaar	- Deelnemers - Aanwezigheid - Contacturen	- Per kwartaal	Schriftelijk	Vastgesteld	Door gemeente

Basisafspraken

Nadat het doel, de begrippen rondom volwasseneneducatie en de duur van het contract in de overeenkomst zijn benoemd, komt vaak de financiering aan bod. De volwasseneneducatie wordt bekostigd uit het rijksbudget, maar sommige gemeenten leggen extra budget bij. Naar aanleiding van het totale budget en de uurprijs per contactuur wordt het totaal aantal uren weergegeven dat het ROC dient te verzorgen aan cursussen. Bij een enkele gemeente is sprake van een forse toename van het budget door aparte financiering van de gemeente. In de meeste gevallen is echter in de overeenkomst opgenomen dat een extra bijdrage enkel mogelijk is wanneer de uren worden overschreden.

Vervolgens komt de wijze van rapporteren aan bod, waarin verschillen zichtbaar zijn tussen de wensen van de gemeenten wat zij gerapporteerd willen hebben. Over het algemeen betreft dit het aantal uren dat is lesgegeven, welke deelnemers hebben deelgenomen aan de cursussen en mogelijk ook een voortgang per deelnemer. Vervolgens komt de frequentie van de rapportage en de wijze van bespreken aan de orde. In een enkel geval staan de data van bespreken al vast, maar in de meeste overeenkomsten wordt enkel benoemd dat er overleg zal plaatsvinden. In de meeste overeenkomsten wordt aansluitend hierop aangegeven hoe het aanpassen van de overeenkomst verloopt.

Vaak ter afronding van de overeenkomst komt de wijze van bekostiging aan de orde. In de meeste gevallen is het bedrag dat wordt betaald door de gemeenten in de overeenkomst vastgesteld en worden hier geen verdere voorwaarden aan gesteld. Ter beoordeling van het verloop van de overeenkomst dient hierbij enkel de accountantsverklaring als goedkeuring. In twee overeenkomsten is aan de bekostiging een voorwaarde of norm verbonden waarbij een algemene uitspraak wordt gedaan over het resultaat van de voortgang. In één enkel geval wordt deze wijze van bekostiging op deelnemersniveau toegespitst, waarin de financiering afhankelijk is van de prestaties die worden geleverd.

Naast bovenstaande basisafspraken worden in de overeenkomsten vaak ook specifieke afspraken benoemd die betrekking hebben op de keuzes die zijn gemaakt over het bereik van de opleidingen. De doelgroep die met de cursussen bereikt dient te worden, is in de meeste overeenkomsten vastgelegd. Het bepalen van de doelgroep van volwasseneneducatie speelt in de verantwoordingsrelatie een rol, doordat dit inzicht biedt in de verantwoordingsstaken van beide partijen. Ten slotte is in sommige overeenkomsten de wijze van werving van deelnemers opgenomen. In sommige onderzochte contractrelaties leidt dit tot een toename van verantwoording wanneer de taak bij de ROC's ligt.

Verschil overeenkomsten door omvang gemeente

Uit bovenstaande beschrijving van de inhoud van de productovereenkomsten blijkt dat er geen grote verschillen zitten in grote en kleine gemeenten met betrekking tot de basis van de overeenkomst. Met betrekking tot de passages over de doelgroep en de werving van laaggeletterden is dit meer het geval. Samengevat blijkt dat kleinere gemeenten minder een onderscheid hebben gemaakt in de doelgroep dan grote gemeenten. Ook het opnemen van de werving gebeurt minder bij kleine gemeenten, al betekent dit niet dat het ROC hierdoor geen rol speelt in de werving.

6.2 Verantwoordingsproces

Naar aanleiding van de productovereenkomst vindt het verantwoordingsproces in verschillende fases plaats. Ondanks dat vastligt welke partijen bij de verantwoording betrokken zijn, is er bij verschillende ROC's sprake van meerdere personen die bij het proces worden ingezet. De gesprekken vinden plaats met een beleidsmedewerker van de gemeenten en vanuit het ROC degene die verantwoordelijk is voor volwasseneneducatie. Het is niet eenduidig wie precies binnen het ROC en binnen de gemeente hier zorg voor draagt. In meerdere interviews is ter sprake gekomen of volwasseneneducatie binnen de gemeente valt onder onderwijs of participatie, wat van invloed is op de rol die de contractrelatie voor de gemeente inneemt. Het is interessant dat bij elk ROC en bij elke gemeente de functie van de 'contactpersoon' een andere plek of benaming heeft. Binnen de gemeenten zijn verschillende discussies gevoerd of educatie past onder maatschappelijke of sociale ontwikkeling, welzijn, onderwijs, samenleving of onder een meer overkoepelende afdeling genaamd 'leren'. Ook bij het ROC wordt educatie na de afnames van budgetten onder verschillende afdelingen verdeeld. In enkele ROC's is er nog sprake van een unit educatie, terwijl sommige ROC's voornamelijk te werk gaan vanuit het aangaan van contracten in het algemeen.

"Ik zit hier bij de afdeling jeugd, onderwijs en sport en is de discussie geweest dat het overgeheveld zou worden naar sociale zaken. Toen is er een splitsing gekomen tussen vavo bij onderwijs en volwasseneneducatie naar sociale zaken. Toen is in 2012 opnieuw de discussie geweest waar het hoorde, maar uiteindelijk is dat het besluit geworden dat het weer naar onderwijs ging." (Gemeente B1)

Uit onderzoek naar beleid rondom participatie blijkt dat de plaatsing van educatie invloed heeft op de verantwoording van gemeenten. Zo geeft de voorzitter van het College van Bestuur van ROC Midden Nederland aan: *"Gemeenten kopen bij ons educatie in. In die afspraken zie je steeds meer beweging naar participatie. [...] Dan kunnen wij in overleg met de gemeenten, over hoe wij ons zelf kunnen inzetten."* (Dorscheidt & Heida, 2010, p.44).

In meerdere gevallen is sprake van een samenwerkingsverband tussen gemeenten wat van invloed is op de betrokken personen bij het verantwoordingsproces. In een samenwerkingsverband worden de budgetten samengevoegd waardoor meer keuzes gemaakt kunnen worden over de verdeling van de budgetten over de cursussen en vindt vaak gezamenlijk overleg plaats met het ROC. Een samenwerkingsverband houdt niet altijd in dat er sprake is van één gezamenlijke overeenkomst. Wel is er vaak een grote gelijkennis tussen de overeenkomsten zichtbaar. Niet bij alle gemeenten is sprake van een samenwerking. Vaak is hier geen initiatief voor genomen, maar wordt samenwerking ook niet als een optie gezien. Door het hebben van een eigen budget en verschillen in doelgroepen is hier minder vraag naar.

"Er moet een meerwaarde in zitten dat je het samen aanpakt en ik kan me voorstellen dat je een voordeel ziet in de schaalgrootte. Maar ik kan me nu niet voorstellen waarom we dat samen aan zouden pakken. [...] Hooguit kan je beleid maken op doelgroepen, maar daar zie ik in regionaal verband niet zoveel meerwaarde in." (Gemeente G1)

Wat de verantwoordingrelatie omvat is zoals beschreven gebaseerd op de productovereenkomst en wordt uitgevoerd door een medewerker van de gemeente en

een medewerker van het ROC. Om meer inzicht te geven in de verschillende aspecten van de contractrelatie wordt hieronder de verschillende fases van het verantwoordingsproces toegelicht.

6.3 Informatiefase

De start van het verantwoordingsproces begint bij de informatiefase. Wettelijk gezien is het in deze fase noodzakelijk dat het ROC de gemeente informeert naar aanleiding van de gemaakte en nog te verwachte groepscontacturen. Hierop aanvullend levert het ROC een productencatalogus met daarin de verschillende cursussen en de hoeveelheid waarin deze gegeven worden. In alle gevallen vindt de informatiefase plaats op basis van in ieder geval een kwartaalrapportage en een eindrapportage. In de kwartaalrapportage wordt weergegeven hoe het ervoor staat met het aantal groepscontacturen, hoeveel lesuren al hebben plaatsgevonden en wat nog verwacht wordt te worden gegeven.

"In de kwartaalrapportage kan de gemeente onze forecast zien, wat we tot nu toe hebben besteed en wat we verwachten. Ga je dan bijsturen of ga je over produceren. Ook is er overleg tussen de trajectbegeleider en de gemeente, dus voor elke deelnemer wordt een trajectplan gemaakt en dat leveren we aan." (ROC C)

De gemeente vraagt echter vaak om extra informatie, onder andere om de sociale dienst te kunnen bedienen die vanuit de gemeente contact heeft met de deelnemers. Echter wordt door de gemeente niet altijd het doel benoemd van deze vraag naar extra informatie.

"Wat wel als moeilijk wordt ervaren is dat de sociale dienst nog op informatie wacht van het ROC op deelnemersniveau. Terwijl het traject al lang loopt kan de sociale dienst nog niet met de deelnemers aan de slag. [...] En ik weet niet of het ROC weet. Dat ben ik toen vergeten aan te geven, wat natuurlijk best essentieel is." (Gemeente B2)

Een verschil in de vorm van informatie wordt vaak geduid vanuit een verschil van werkwijze. Zo geeft een respondent aan dat een ROC redeneert van een klas waar een docent voor de groep staat, terwijl de gemeente kijkt naar de deelnemers die in deze klas aanwezig zijn.

"We zijn voor 2013 wel tot een werkwijze gekomen waarbij we inderdaad per groepscontactuur inkopen, maar dat we wel een overzicht houden per traject om te kijken wie in welke groep zit en per deelnemer. Dus het is een combinatie geworden." (Gemeente E1)

De vraag naar gegevens voor de sociale dienst omvat niet enkel de namen en gegevens van deelnemers, maar ook de mate van aanwezigheid in de les of de reden van afwezigheid. Hiervoor moet bij het ROC een aparte administratie worden bijgehouden voor de gemeente, aangezien het ROC deze informatie niet aan een andere partij hoeft over te dragen. Duidelijk is wel dat het ROC in sterke mate betrokken wordt bij de verantwoording die de gemeente moet afleggen.

"Wij leveren alles aan, zij doen helemaal niks. Ik krijg zelfs vragen over de sisa-aanlevering, zelfs dat moeten we aanleveren. Nou ja, moeten. Ik heb hier iemand zitten

die mij ondersteunt en dan leveren we aan maar dan zeggen we wel dat het hun eigen verantwoordelijkheid is.” (ROC E)

Over de jaren heen heeft er een toename naar vraag van informatie plaatsgevonden, zowel door de verkleining van de budgetten als door de verschillende vormen van verantwoording die door het Rijk worden gevraagd. Door de wetwijzigingen is bij de start van het contract nog geen volledige duidelijkheid is over de vraag naar gegevens voor de verantwoording tussen het Rijk en de gemeenten. Daarom verzamelen de meeste ROC's en gemeenten nu meer informatie dan noodzakelijk.

“Daar krijgen we van het ROC alle informatie voor. Het probleem zit hem in de wijzigingen die het Rijk aanbrengt. Nu moet het over de contacturen, daarvoor over de trajecten en de staatsexamens. [...] Voor de zekerheid is het in het contract opgenomen dat we ook de informatie over de staatsexamens wilden hebben.” (Gemeente D2)

Niet alleen over de uitvoering levert het ROC informatie, maar ook om de gemeente op de hoogte te brengen van bepaalde zaken. Zo was er naar aanleiding van de wetsveranderingen veel onduidelijkheid bij de gemeenten wat ze in hun contract konden en moesten opnemen, maar werd informatie daarover niet als vanzelfsprekend gedeeld tussen gemeenten onderling. Hierdoor kan het ROC dus een rol spelen in het aanleveren van informatie om de gemeente op de hoogte te brengen.

“Normaal heeft de gemeente de leiding in het opstellen van de overeenkomst, maar eerlijkheid dient te zeggen dat ik dit jaar door de wetwijzigingen gewacht heb op een voorbeeld van een overeenkomst. Deze kwam niet, dus dit heb ik voorgelegd aan het ROC en zij hadden al informatie van andere gemeenten.” (Gemeente F2)

6.4 Debatfase

De debatfase verloopt naar aanleiding van de afspraken die gemaakt zijn in de overeenkomst en de informatie die wordt aangeleverd. Alle gemeenten geven vervolgens aan dat ook de wijzigingen in de regelgeving aanzet hebben gegeven om meer met elkaar in gesprek te gaan en met elkaar te blijven. Voornamelijk het aanwijzen van doelgroepen of het prioriteren daarin zijn onderdeel van tussentijdse gesprekken geworden. Door de ruimte die over wordt gelaten in de wet is nu meer de duur van trajecten en de groepsgrootte onderwerp van gesprek.

Het gesprek tussen ROC en gemeente vindt vaak elk kwartaal plaats waarin de gemeente besluit of tussentijdse veranderingen plaats moeten vinden. Bij grote gemeenten ligt vaak meer druk op de kwartaalgesprekken en vindt zelfs vaak tussendoor nog een gesprek plaats. Zo wordt vaak gesproken over een simpel mailtje of telefoontje wat gepleegd kan worden om elkaar van informatie of uitleg te voorzien. In een enkel geval is er maandelijks overleg, wat ook gepaard gaat met een strenger beleid op de verantwoording.

“De ene maand hebben we telefonisch contact, de andere maand hebben we ook een bijeenkomst.” (Gemeente A2)

Bij de kleinere gemeenten kan het voorkomen dat het kwartaalgesprek vervalt en dat bijvoorbeeld pas halverwege een gesprek is.

"Per gemeente is dat weer verschillend. De één zegt per half jaar, de ander aan het einde van de rit of één keer in de maand en daar voldoen we aan. Rond de zomervakantie willen de meeste wel iets zien, niet pas echt aan het einde van het jaar." (ROC G)

Ook wordt aangegeven dat het gesprek met kleinere gemeente vaker over de verdeling van de budgetten gaat, naar aanleiding van een kleiner beschikbaar budget.

"We hebben een accountmanager en die gaat dan in overleg. Bij regiogemeenten komt dat vaker voor, want die hebben vaker gemixte groepen. Vaak is dan er overleg over er groepen gecombineerd kunnen worden." (ROC C)

Niet alleen de grote van de gemeente, maar vooral de specifieke context van de contractrelatie is van invloed op de inhoud van het debat.

"Het is wel zo dat de contractbesprekingen, de evaluatie per periode met grote gemeente interessanter is door het grotere budget. Waar de gesprekken over gaan verschilt per gemeente en verschilt dat in wat wij als ROC voor taak hebben." (ROC G)

Ook is een duidelijk verschil zichtbaar in de hoeveelheid gesprekken die vooraf zijn gegaan aan het opstellen van de overeenkomst voor kleinere gemeenten in tegenstelling tot de grote gemeenten.

"Het verschil zit erin dat wij er een belang bij hebben dat je kan sturen in de overeenkomst, maar ook dat sommige kleinere gemeentes er nog zo weinig tijd is om zich te bemoeien met het maken of opstellen van de overeenkomst dat wij het soms aanbieden." (ROC D)

Het is niet gezegd dat een goede verstandhouding gepaard gaat met een gemakkelijk verloop van gesprekken. Voorafgaand aan het opstellen van de overeenkomst wordt vaak over onderhandelingen gesproken, maar ook in de loop van het contractjaar kunnen stevige gesprekken worden gevoerd.

Wanneer een andere verdeling van het budget over de soort cursussen wordt gemaakt, wordt dit tijdens de kwartaalgesprekken besproken. Uiteindelijk geeft de gemeente als opdrachtgever de doorslag, maar de expertise en inzicht van het ROC zijn vaak de aanleiding van verschuivingen.

"De gemeente is de opdrachtgever dus hun mening geeft de doorslag, maar zij vragen altijd of trajecten haalbaar zijn en in hoeveel weken het kan. En welke doelgroepen je bijvoorbeeld toelaat tot staatsexamens. Dus voor de inhoudelijke vragen gaan ze uit van onze expertise en maken ze hun eigen beleidskeuzes." (ROC B)

Ten slotte is het in de debatfase van belang in hoeverre er sprake is van een samenwerking tussen gemeenten. Bij 5 van de 7 geïnterviewde ROC's is sprake van samenwerkingen tussen gemeenten en bij 8 van de 14 gemeenten. In één enkel geval is sprake van een samenwerking tussen gemeenten die via het ROC loopt. Wanneer sprake is van een samenwerking tussen gemeenten wordt vaak het gesprek met de gemeenten gezamenlijk gevoerd.

"Want het kwartaalgesprek is met heel de regio dus dan kan je niet zo in de diepte over je eigen gemeente. In de aparte gesprekken hebben we twee keer per jaar wat we precies in de gemeente doen qua maatwerk." (Gemeente C2)

6.5 Beoordelingsfase

In de contractrelatie is sprake van een beoordeling, maar door het verplichte karakter van de relatie tussen het ROC en de gemeente blijkt dat bij de meeste gemeenten geen consequenties aan de beoordeling verbonden zijn. Door sommige gemeenten wordt ervaren dat de verplichte relatie met het ROC ertoe leidt dat het invoeren van consequenties niet mogelijk is.

"Wij kunnen enkel met het vingertje zwaaien." (Gemeente C1)

In een aantal overeenkomsten is de bekostiging wel afhankelijk van de consequenties die de gemeenten verbinden aan hun oordeel. Uit tabel 7 blijkt dat bij twee gemeenten sprake is van een vastgesteld bedrag, echter onder normen of voorwaarden. In het ene geval hebben de voorwaarden betrekking op het algemene verloop van de contractrelatie met het inhouden van bekostiging als gevolg. In het andere geval is een gestelde norm genoemd met betrekking tot de bekostiging, maar zijn geen specifieke prestatieafspraken genoemd.

Uit tabel 7 blijkt dat één enkele gemeente wel duidelijke consequenties heeft verbonden aan de beoordeling. Dit gebeurt op basis van behaalde prestaties waarvan de voorwaarden zijn vastgelegd in de overeenkomst. Deze vorm van bekostiging heeft invloed op de informatie die moet worden geleverd, aangezien zowel inzicht moet worden gegeven in het verloop van de groepscontacturen en in de prestaties die zijn geleverd. Door de respondenten wordt dit beschreven als een dubbele verantwoording.

"Uiteindelijk is er nu een systematiek bedacht waarin we inderdaad op resultaat worden afgerekend en we toch ook de klokuren kunnen verantwoorden." (ROC D)

In de andere overeenkomsten is niets opgenomen over consequenties verbonden aan het oordeel en vindt de bekostiging op basis van het vastgestelde bedrag gebaseerd op het aantal contacturen. Niet enkel is het niet benoemen van consequenties een gevolg van de verplichte contractrelatie, ook ervaren gemeenten dat het verbinden van consequenties niet mogelijk is.

"Nu vermoed je het allemaal wel, maar ze kunnen resultaten heel moeilijk in concrete cijfers benoemen. Ook van wat je wil bereiken, wat iemands einddoel is. Dat is allemaal redelijk vaag omschreven, en dat mag wel wat helderder. (Gemeente C2)

De inhoud van de beoordeling heeft voornamelijk betrekking tot een over- of onderbesteding van uren. Echter is deze wijze van beoordeling niet pas aan het einde van de overeenkomst, maar vindt dit al tijdens het jaar plaats.

"Dan gaat daar het gesprek over en komt dat niet als een donderslag bij heldere hemel omdat je elkaar vaker spreekt en je hebt de verwachtingen vastgelegd." (ROC B)

De wens naar het verbinden van consequenties aan de beoordeling op basis van prestaties verschilt sterk tussen de respondenten. Voornamelijk de kleine gemeenten geven aan dat vertrouwen het belangrijkste is in de relatie en dat meer inzicht in de resultaten niet als noodzakelijk wordt gezien. Bij de grotere gemeenten is de drang naar inzicht in prestaties groter en worden vaak zelf toetsen ontwikkeld om de voortgang te kunnen beoordelen.

"Wanneer er meer keuzevrijheid is snap ik wel dat je bijvoorbeeld meer informatie zou willen. Maar dat zou echt geen vraag uit controle zijn. Het kan natuurlijk wel dat je meer controle zou willen op de zaken, maar daar is op dit moment geen sprake van. Het draait eigenlijk om vertrouwen." (Gemeente F2)

Ook ROC's zijn zich ervan bewust dat beoordeling eigenlijk enkel in gesprek kan plaatsvinden, waarbij vaak de vraag wordt gesteld in hoeverre gemeenten zicht hebben op de inhoud van de uitvoering.

"Ik denk in alle eerlijkheid dat een gemeente niet kan zeggen of de kwaliteit hier goed is. Dat zullen ze wel gevoelsmatig kunnen, maar of het een goed product is kunnen ze denk ik niet zeggen." (ROC E)

Er worden verschillende redenen genoemd voor de afwezigheid van consequenties naar aanleiding van de beoordeling van gemeenten. Allereerst zijn gemeenten door de wettelijk aangewezen tot ROC's, dus wordt de mogelijkheid om over te stappen naar een andere partij verkleind. Ook het overgaan naar een ander ROC is voor geen enkele gemeente een reële optie door een verstoring van de regionale onderwijsinfrastructuur die dan zou ontstaan. Waar normaliter concurrentie een rol kan spelen in de beoordelingsfase, is in deze casus concurrentie tussen ROC's niet aan de orde en ook niet wenselijk. Naast de verplichte contractrelatie speelt echter ook het vertrouwen in het ROC een grote rol in de wijze van beoordeling.

"Nee, dat is eigenlijk nooit een idee geweest en is ook eigenlijk ook geen optie. Dan zou je wel heel erg aan de kwaliteit moeten twijfelen." (Gemeente C2)

6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven welke afspraken tussen ROC's en gemeenten zijn vastgelegd en op welke wijze dit gebeurt. Vervolgens is het verantwoordingsproces beschreven naar aanleiding van de verschillende fases. Per casus wordt hieronder het verantwoordingsproces toegelicht, om te kunnen komen tot een algemeen beeld van de verschillende fases in de contractrelatie. Uit de tabellen is af te lezen in welke mate de verschillende fases in het verantwoordingsproces aan de orde komen.

Tabel 8A. Verloop verantwoordingsproces per respondent

		Informatiefase	Debatfase	Beoordelingsfase	Proces
ROC A	Gemeente A1	+	+	+/-	+
	Gemeente A2	+	+	-	+

Tabel 8B. Verloop verantwoordingsproces per respondent

		Informatiefase	Debatfase	Beoordelingsfase	Proces
ROC B	Gemeente B1	+	+/-	-	+
	Gemeente B2	+	+/-	-	+

Tabel 8C. Verloop verantwoordingsproces per respondent

		Informatiefase	Debatfase	Beoordelingsfase	Proces
ROC C	Gemeente C1	+/-	+	-	+
	Gemeente C2	+	+/-	-	+

Tabel 8D. Verloop verantwoordingsproces per respondent

		Informatiefase	Debatfase	Beoordelingsfase	Proces
ROC D	Gemeente D1	+	+/-	+	+
	Gemeente D2	+	+	+/-	+

Tabel 8E. Verloop verantwoordingsproces per respondent

		Informatiefase	Debatfase	Beoordelingsfase	Proces
ROC E	Gemeente E1	+/-	+	-	+
	Gemeente E2	+	+/-	-	+/-

Tabel 8F. Verloop verantwoordingsproces per respondent

		Informatiefase	Debatfase	Beoordelingsfase	Proces
ROC F	Gemeente F1	+	+	-	+
	Gemeente F2	+	+	-	+

Tabel 8G. Verloop verantwoordingsproces per respondent

		Informatiefase	Debatfase	Beoordelingsfase	Proces
ROC G	Gemeente G1	+	+	-	+
	Gemeente G2	+	+/-	-	+

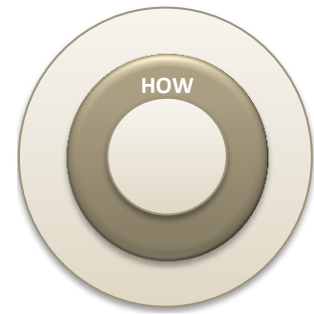
Uit bovenstaande tabellen is af te leiden dat vooral de informatiefase en debاتفase een grote rol spelen in het verantwoordingsproces. In de informatiefase komt het verschil tussen de grootte van gemeenten minder naar voren en hebben vrijwel alle gemeenten dezelfde wens over de te verkrijgen informatie. In de debاتفase is een duidelijker verschil zichtbaar. Zo speelt de bespreking van de overeenkomst tijdens de kwartaalgesprekken voor grote gemeenten vaak een grotere rol en ligt de frequentie van gesprek bij grote gemeenten vaak hoger. In de beoordelingsfase heeft één enkele grote gemeente een afrekening op basis van prestatie opgenomen, maar vindt over het algemeen geen afrekening plaats. De drang tot afrekening is bij kleinere gemeente nog minder en wordt er meer gesproken over een beoordeling waarin vertrouwen een grote rol speelt. Samengevat wordt het verantwoordingsproces in tabel 9 schematisch weergegeven.

Tabel 9. Verticale verantwoording als empirisch proces

	Praktijk
Informatiefase	+
Debatfase	+
Beoordelingsfase	-

7. Wijze van verantwoording

Na het proces van verantwoording te hebben beschreven, komt in dit hoofdstuk aan de orde hoe de verticale verantwoording wordt ingevuld en welke wijze van verantwoording hiermee gepaard gaan. Hierbij komt ook de ervaring van de actor en het forum aan de orde met betrekking tot de invulling van de verantwoording naar aanleiding van de verdeling van taken en de rol die verantwoording inneemt. Om de ervaring van verantwoording te beschrijven wordt ten slotte gekeken in hoeverre sprake is van een verantwoordingstekort en/of een verantwoordingslast.



Op de volgende vragen zal in dit hoofdstuk antwoord worden gegeven:

6. *Op welke wijze vindt de verantwoording over educatie tussen gemeenten en ROC's plaats?*
7. *Hoe ervaren gemeenten en ROC's de verantwoordingsrelatie met betrekking tot educatie?*

7.1 Verantwoordingsvormen

Hoe de verantwoording in de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente plaatsvindt, is te duiden naar aanleiding van de verschillende vormen van verantwoording. Hierin kan een onderscheid gemaakt worden tussen verantwoording op basis van beleid, procesmatige verantwoording of financiële verantwoording.

Financiële verantwoording

Een sterke focus op het juridische aspect van verantwoording is in alle onderzochte contractrelaties aanwezig. De financiële verantwoording wordt door alle respondenten benoemd naar aanleiding van de controle door de accountant.

"Wij moeten ons ook aan de accountant verklaren, dus we kunnen ons niet permitteren dat we niet voldoen aan de eisen. Daar zitten we ook heel strak op, ook omdat we als ROC een publieke instelling zijn, dus het straalt wel uit op je ROC." (ROC C)

De term 'controle' als vorm van verantwoording wordt door enkele respondenten genoemd om de invloed van het financiële aspect te beschrijven.

"De gesprekken gaan over tekorten, of er verschuivingen moeten plaatsvinden. We krijgen ook een bestand zodat we kunnen weten dat het klanten van ons zijn, wie er precies in de groepen zitten. En ook om te weten hoe vol de groepen zitten. Dat is wel een stukje controle wat je hebt. Bij wijze van spreken kunnen ze zeggen van de groepen zitten vol, maar waar haal ik dat bewijs uit?" (Gemeente F1)

Beleidsmatige verantwoording

Naast de focus op de financiële verantwoording, wordt door de meeste respondenten aangegeven dat steeds meer keuzes worden gemaakt op inhoudelijk vlak.

"Dat is begonnen in 2010 na het afsluiten van de overeenkomst en het viel mij op dat we een overeenkomst hadden waarin het vrij vaag bleef wat we inkochten en wat het opleverde. Dus we hadden er eigenlijk weinig zicht op. Toen is er overleg geweest met de andere gemeenten, want we proberen het inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Bestuurlijk is er gezegd dat er meer zicht moet komen op de financiën en de uitvoering, dat was de politieke boodschap en ook mijn idee." (Gemeente E1)

Door ROC's wordt vaak ervaren dat keuzes op beleidsmatig vlak door de politiek is ingegeven.

"Het is eigenlijk een dubbele verantwoording die we afleggen. [...] Het doel hiervan is denk ik politieke verantwoording. De politiek wil weten wat de resultaten zijn van de financiële investering. Het zijn niet de ambtenaren die dit zo willen." (ROC D)

Ook gemeenten geven aan dat de vraag naar verantwoording vaak van politieke aard is, waarin de beleidsmatige vorm van verantwoording centraal staat.

"De vraag naar dubbele verantwoording is ook vanuit de politiek, dat is niet alleen ambtelijk ingegeven. De politiek hier vindt het heel normaal dat je op prestaties wordt afgerekend." (Gemeente D1)

Ook ROC's geven aan een bijdrage te leveren in de beleidsmatige keuzes die worden gemaakt.

"Maar in zo'n eerste jaar moet je nog heel veel inschattingen maken. Als we dit een tijdje doen kunnen we vanuit de cijfers kijken welke doelgroepen baat bij hebben en kun je weer meehelpen met de beleidsvorming van de gemeente. Als je inzicht hebt in welk percentage uitvalt en bij welke doelgroep en wie resultaten levert, dan kun je daar beleidsmatig wel wat uithalen." (ROC D)

Procesmatige verantwoording

Een procesmatige vorm van verantwoording speelt enkel een rol wanneer gekeken wordt naar de werving. Door sommige gemeenten zijn duidelijke afspraken gemaakt over de werving. Dit wordt gedaan doordat in de overeenkomst is opgenomen dat de gemeente hier zorg voor draagt. Ook komt het voor dat de opdracht bij het ROC is neergelegd. In dit geval zit er een financiële tegemoetkoming aan vast, waar ook extra verantwoording aan verbonden is. Deze mate van verantwoording is vaak veel lichter ingestoken dan de verantwoording met betrekking tot de contacturen. Zoals uit onderstaand citaat blijkt neemt de druk op verantwoording over de werving af wanneer blijkt dat er voldoende deelnemers zijn om het budget te benutten.

"Ik wil er eigenlijk niet eens zo heel veel over weten, als het maar werkt. Ik vind het pas een issue als je ziet dat het niet loopt. Als je instroom achterblijft, wil ik het precies weten, dan heb je het gesprek eigenlijk pas. Als de instroom meer dan 100% is dan hoef ik er niet zoveel over te weten." (Gemeente G1)

Over het algemeen spreken de respondenten van een zekere balans tussen de vormen van verantwoording, maar ligt vooral de nadruk op het financiële en beleidsmatige aspect. Een overzicht van de verschillende wijze van verantwoording per contractrelatie wordt aan het einde van dit hoofdstuk schematisch weergegeven.

7.2 Verantwoordingstaken

Naast de wettelijke taak die bij het ROC ligt met betrekking tot het uitvoeren van de opleidingen voor volwasseneneducatie, zijn ook andere taken onderdeel van de contractrelatie. Doordat het taboe op laaggeletterdheid groot is, wordt de werving vaak als moeilijk issue genoemd. Wettelijk gezien ligt de taak van de werving bij de gemeente, maar zowel door ROC's als door gemeenten wordt aangegeven dat deze taak wordt onderschat. ROC's verschillen in houding tegenover het uitvoeren van de taak van werving. Sommige ROC's 'helpen' de gemeenten bij deze taak, wat eerder een noodzaak is bij de kleinere gemeenten dan bij de grote gemeenten.

Verschillende ROC's die meer een informele afspraak hebben gemaakt over het bijdragen aan werving geven vaak aan dat zij een meer actievere rol van de gemeente verwachten.

"Volgens de wet ligt het niet meer bij het ROC, maar wij doen dat nog wel en de gemeente heeft ook gevraagd dat te blijven doen. Ik wil eigenlijk dat de gemeente een actievere rol daarin neemt. Dat zij de doelgroepen doorsturen die zij willen. [...] Je bent opdrachtnemer, dus je wil het gewoon uitvoeren." (ROC C)

Door sommige ROC's wordt de werving sterk opgepakt, in sommige gevallen zelfs onbetaald. Hiermee wordt een maatschappelijk doel nagestreefd om zoveel mogelijk 'gepaste' inwoners te bereiken.

"Het wordt zo vertaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor de werving, want het ROC krijgt geen geld voor de werving. Maar de gemeente ook niet, waarmee de waarheid in het midden ligt. [...] Laaggeletterden zijn een gedeelde verantwoordelijkheid, want de gemeente heeft de deelnemers in de bestanden. Ook worden zij door het ROC zelf geworven, dus die verantwoordelijkheid hebben we wel een beetje gedeeld." (Gemeente B1)

Door ROC's wordt wel steeds meer druk gelegd op de gemeenten om duidelijke afspraken te maken over de werving.

"Want zij (red. de gemeenten) horen te weten wat nodig is en wij voeren in het belang van de gemeente uit. Het was in het verleden zo van "hier heb je het geld, zoek het maar uit ROC. Heb je geen leerlingen, jammer, krijg je geen geld. Heb je te veel leerlingen, jammer had je ze maar niet moeten aannemen." Dus het is nu een gedeelde verantwoordelijkheid, want de gemeente bepaalt en koopt in." (ROC G)

Ook met betrekking tot de keuzes die kunnen worden gemaakt tussen de verschillende opleidingen vindt een taakverdeling plaats in de contractrelatie. Meerdere respondenten van ROC's, maar ook van gemeenten geven aan waarde te hechten aan doorlopende leerlijnen en integrale trajecten. De taak die ROC's hierin vervullen wordt door meerdere respondenten aangegeven naar aanleiding van het verdwijnen van de verplichte contractrelatie tussen ROC's en gemeenten.

"De marktwerking is funest voor de doelgroep. We hopen dat de partijen die wel met hart voor de doelgroep gaan ook wel de invloed kunnen hebben op hoe de aanbesteding gaat. Als je het puur vanuit cijfertjes en bureaucratie benadert, dan heb je geen oog voor wat wel en niet kan." (ROC F)

De betrokkenheid van de uitvoerders wordt meerdere malen genoemd als belangrijk onderdeel in het vertrouwen rondom de verantwoording. Door een hoog verloop bij ambtenaren en verschuivingen binnen ROC's, wordt meerdere malen aangegeven dat kennis afneemt. Hierdoor neemt de inhoudelijke focus van de verantwoording af. Waarin de betrokkenheid van de ROC's spreekt is de hulp die wordt geboden bij de werving. Deze zal verdwijnen wanneer gemeenten besluiten niet meer bij een ROC in te kopen. De vraag is hoe gemakkelijk dit probleem opgelost kan worden, maar in eerste instantie zal een nieuwe wijze van werving gevonden moeten worden.

"Dan houdt het op en moeten gemeenten dat zelf uitzoeken. Want wij zijn er dan niet meer. In de grote gemeente zitten er deskundigen die hiermee aan de slag kunnen en de knowhow hebben door de afgelopen jaren. De kleinere gemeenten missen dan de sturing, want wij helpen nu echt met de werving." (ROC G)

Niet alleen het vinden van de deelnemers wordt door de ROC's als heikel punt gezien, ook de wijze waarop de begeleiding gaat plaatsvinden, zal anders worden vorm gegeven. Een respondent van een kleine gemeente maakt de mogelijkheid tot verlies hiervan duidelijk.

"Er is nu ruimte voor iets extra's, die ik met de marktwerking niet erbij zou krijgen. Het blijft ook een kwetsbare groep waar je het over hebt, dus die wil je die zekerheid en service kunnen bieden." (Gemeente F2)

Ondanks dat de werving niet in elke overeenkomst duidelijk is opgenomen, vindt in de taakverdeling hierin een zekere tegemoetkoming plaats door de meeste ROC's. Ook wanneer de werving wel is opgenomen, vindt vaak de verantwoording hierover plaats op basis van onderling vertrouwen. Door de marktwerking kan een verschil ontstaan in deze vanzelfsprekend in de verantwoording.

Om inzicht te krijgen in de wijze van verantwoording is zoals eerder beschreven belangrijk om te kijken welke vorm de verantwoording aanneemt en te kijken naar hoe de verantwoordelijkheden worden verdeeld. Vervolgens is het interessant om niet enkel te kijken naar het externe, maar ook het interne proces van verantwoording. In het volgende deel zal dieper worden ingegaan op de verhouding die de verantwoording inneemt met betrekking tot de bedrijfsvoering van de actoren.

7.3 Verhouding verantwoording

In een verantwoordingsproces is het een belangrijke factor welke rol de verantwoording voor de actor en het forum speelt. Zo wordt het hoofdonderwerp volwasseneneducatie vaak gezien als een vreemde eend in de bijt, zowel bij ROC als bij gemeente, met verschillende nadelen als gevolg.

"Wat wij doen hier is niet het coreproces. Dus wat wij vragen heeft niet de hoofdprioriteit. Educatie hangt er een beetje bij, ook in je organisatie." (ROC C)

Dat de afname van het budget hierop van grote invloed is geweest, wordt door alle ROC's als een forse verandering ervaren.

"We zijn nu dus geslonken tot één van de kleinste units van het ROC en daar heeft het ROC last van, de dekkingsgraad voor overhead slinkt ook heel erg terwijl daar wel mensen werken en die ook van belang zijn. Voor de ondersteunende diensten is het een groot probleem." (ROC B)

Niet alleen de afname van overhead is voor de ROC's merkbaar, maar ook dat er sprake is van een afname aan aandacht binnen het ROC. Door respondenten wordt ervaren dat de bedrijfsvoering veel meer in het teken staat van het MBO, waardoor meer overtuiging nodig is om iets voor volwasseneneducatie binnen het ROC gedaan te krijgen. De positie die volwasseneneducatie voornamelijk binnen het ROC inneemt heeft hierdoor invloed op de ervaring van verantwoording.

"Een ROC is volledig gericht op het MBO, dus alles staat in het teken van het MBO. Dus alles wat dat niet is, daar moet je heel hard voor vechten en heel goed uitleggen als je iets nodig hebt of iets anders wilt doen of iets anders wilt met een automatisch systeem." (ROC E)

De afname van fte's binnen het ROC wordt vaak geschat op een factor tien minder en ook voornamelijk bij kleinere gemeenten is volwasseneneducatie onderdeel geworden van een breed takenpakket.

"Ik ben beleidsmedewerker bij de afdeling samenleving. In een kleine gemeente heb je verschillende beleidsterreinen, vooral gericht op jeugd, onderwijs, educatie. Er is relatief weinig tijd voor volwasseneneducatie." (Gemeente D2)

Ook wordt een zekere tegenstrijdigheid in het beleid rondom volwasseneneducatie genoemd door de beperkte omvang van de bedrijfsvoering, terwijl er aanhoudende aandacht is voor dit beleidsterrein.

"Het is wel een geïsoleerd issue, maar het heeft wel een zekere aandacht. Het thema laaggeletterdheid speelt heel breed. Laaggeletterdheid is ook al jaren als prioriteit genoemd binnen de gemeente, maar het is ook wel weer een klein thema." (Gemeente G1)

Desondanks geven alle respondenten aan dat ondanks de afname van het budget, volwasseneneducatie wel een belangrijke taak vervult. Duidelijk is wel dat de grootte van een gemeente en de grootte van het budget zorgen voor een verschil in prioritering van taak en een verschil in verantwoording.

De rol die de verantwoording voor actor en forum inneemt heeft invloed op de ervaring die gepaard gaat met het opleggen of afleggen van verantwoording. Deze en andere factoren dragen bij aan het ervaren van een verantwoordingslast dan wel verantwoordingstekort.

7.4 Verantwoordingslast

In meerdere relaties tussen ROC's en gemeenten is overleg mogelijk en heeft ook verleg plaatsgevonden over waarom bepaalde rapportages aangeleverd moeten worden. Enkele ROC's geven aan dat het aanleveren van informatie verloopt door 'een simpele druk op de knop'. Sommige ROC's geven echter aan dat de aanlevering moeizamer verloopt.

"We proberen aan te leveren op de gezette tijden maar hebben wel wat uitstel gevraagd. ROC's zijn daar gewoon niet zo handig mee. [...] ROC's zijn helemaal niet bedrijfsmatig ingesteld." (ROC C)

Vaak levert een gebrek aan doel van de rapportages frustratie op, die door het bespreken van de gang van zaken weggenomen kan worden.

"Het kostte ons veel tijd om het aan te leveren en ik kwam erachter dat het bij de gemeente in bureauladen ging. Toen gingen we kijken welke rapportages wel zinnig waren en zijn we hierop uitgekomen en zijn zij blij mee en wij ook." (ROC A)

Elkaar tegemoet komen in het aanleveren van informatie is een stap die genomen kan worden en die in steeds meer gevallen ook daadwerkelijk gezet wordt.

"Maar aan de andere kant moet je je ook verplaatsen in de rol van opdrachtnemer van is het wel realiseerbaar. Vragen wij nu niet, ook qua administratie, zoveel extra dat het overdreven is? Dan moeten we ook in de rol van de ander kunnen stappen. Daar moet je begrip voor hebben en bedenken wat je absoluut nodig hebt voor de accountant en mijn specifieke doelgroepen." (Gemeente B1)

Het kritisch bekijken van de vraag naar informatie is niet enkel gericht op "Waar kan het minder?", maar ook op "Waar kan het anders?". Zo wordt samenwerken met andere gemeenten als toegevoegde waarde gezien rondom het verkrijgen van informatie.

"We vragen vrij veel informatie op en je merkt dat je er soms helemaal niets mee doet. Dus we proberen kritisch te kijken van wat wil je er zelf mee. Je wilt dat ze zich verantwoorden, maar op individueel niveau is het soms moeilijk te zeggen of iemand vooruit is gegaan. En in totaal in een heel jaar hebben wij een te klein volume om daar statistieken op los te laten. We hebben wel afgesproken met de regio dat we de cijfers bij elkaar op gaan tellen om er meer over te kunnen zeggen. Dus dat is dan het verzoek aan het ROC om dat naar regio-niveau te tillen." (Gemeente C2)

Door de gemeenten wordt voornamelijk de onderlinge samenwerking tussen gemeenten als positief beoordeeld om verantwoordingsdruk tegen te gaan.

"Ook doordat we samenwerken met andere gemeenten zijn we een krachtigere gesprekspartner en hebben we ook meer keuze hoe het budget te besteden." (Gemeente G2)

Echter blijkt ook dat een samenwerking, vooral wanneer er meer sprake is van een vertegenwoordiger, nadelen met zich mee kan brengen.

"Het gevaar is wel dat kleine gemeente hun taken uitbesteden, en bij de grote gemeenten ligt dan ook de verantwoordelijkheid om hun terug te informeren. Dus als dat niet goed wordt gecommuniceerd, kan dat leiden tot een communicatiestoornis. Het is efficiënter om te overleggen met een klein aantal partners dan met meer, maar het gevaar is dat het extra communicatie brengt." (ROC B)

Wanneer de ervaring van verantwoording van gemeente en ROC tegenover elkaar wordt gezet komt de vraag van de gemeente overeen met wat het ROC levert. Echter blijkt de aanlevering van informatie voor het ROC als lastig te worden ervaren door interne processen die bij het ROC plaatsvinden, wat bij gemeenten frustratie op kan leveren. Van beide kanten is hierover een gesprek mogelijk, wat als positief wordt ervaren.

7.5 Verantwoordingstekort

Naast een verantwoordingslast kan echter ook een verantwoordingstekort in een contractrelatie aanwezig zijn. Dit heeft betrekking op de waarde van de verplichte verantwoording, maar ook de mate waarin vrijwillige verantwoording plaatsvindt.

Een gebrek aan inzicht of verplaatsing in elkaars werkwijze kan voor moeilijkheden zorgen waardoor een zeker verantwoordingstekort bij gemeenten zichtbaar is. Ook de mate van verplichte verantwoording blijkt hierbij niet voldoende toereikend te zijn.

"Wat ik alleen niet heel erg bevredigend vind, dat we nu een overzicht krijgen van het ROC wat voor ons veel minder duidelijk is omdat hun bedrijfsvoering zo in elkaar zit. Ik vind dat niet handig en ik snap dat het ROC een onderwijsorganisatie is. Maar ik vind dat zij ook moeten snappen hoe een gemeente werkt en waar de behoefte van een gemeente ligt. En dat hun systeem het niet kan vind ik altijd een lastig argument." (Gemeente C1)

Niet alleen de gemeente kan een verantwoordingstekort ervaren, ook bij een ROC kan dit gevoel aanwezig zijn.

"Het gaat heel weinig om de inhoud. Er zit een groot verschil tussen de gemeenten in de mate van kennis. Dat zorgt ook voor een verschil in de inhoud van de gesprekken, of het over de inhoud of over de cijfertjes gaat. En de gesprekken gaan puur over of er voldaan wordt aan wat er afgesproken is en minder over de inhoud." (ROC E)

Ook door de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten kan verantwoordingslast ontstaan. Vaak wordt benoemd dat de kleinere gemeenten 'meeliften' op de kennis van de grote gemeenten en dat ook vaak van de grote gemeente verwacht wordt als eerste te handelen wanneer iets overlegd moet worden. Door ROC's wordt meerdere malen aangegeven dat bij de kleinere gemeenten minder niveau aanwezig is in de gesprekken die plaatsvinden.

"Wat je ziet is dat ze echt op het niveau van een postzegel vragen gaan stellen. Dan moet je wel elke keer zeggen dat het ook tussendoor besproken kan worden. Ik vind het jammer dat het zoveel tijd kost elke keer, want het heeft gewoon geen meerwaarde." (ROC E)

De mate van vrijwillige verantwoording is niet eenduidig te benoemen, aangezien de informatie die wordt geleverd vaak als verplicht wordt gezien doordat hierover een

afpraak is opgenomen in de overeenkomst. Aan de ene kant wordt door sommige gemeenten ervaren dat zij te weinig inzicht hebben in de resultaten, aan de andere kant wordt het door sommige ROC's ervaren dat niet op de juiste aspecten gestuurd wordt.

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk stond centraal hoe invulling wordt gegeven aan verantwoording in de contractrelatie en hoe de betrokken respondenten dit ervaren. Uit de theorie is gebleken dat betekenisvolle verantwoording noodzakelijk is voor het slagen van de verticale verantwoording waarin een balans in de vorm centraal moet staan. Vanuit de theorie is verantwoordingslast geoperationaliseerd door middel van de termen nut, noodzaak en wijze van verantwoording. Uit de empirie blijkt dat deze onderwerpen voor de respondenten tastbaar en bespreekbaar zijn. Hier tegenover staat het verantwoordingstekort, wat vanuit de theorie geoperationaliseerd is door middel van de mate van verplichte verantwoording en vrijwillige verantwoording. Uit de resultaten over het nemen van verantwoordelijkheid en de rol die verantwoordelijkheid speelt, blijkt dat vooral de verhouding tussen verplicht en vrijwillig niet altijd voor beide partijen wenselijk is. Hierdoor is eerder een mogelijkheid tot verantwoordingslast aanwezig.

Uit de interviews is gebleken dat over het algemeen een balans aanwezig is tussen beleidsmatige, procesmatige en financiële verantwoording. Uit de beschrijving van het nemen van verantwoordelijkheid en de rol van verantwoording blijkt dat een focus op deze balans meer aandacht mag vergen. Ten slotte geeft een afwezigheid van de balans in de contractrelatie aanzet tot een mogelijke verantwoordingslast en verantwoordingstekort. Wanneer in een relatie mogelijkheid is tot verantwoordingslast is dit vaak onderdeel geweest van gesprek of zijn zowel actor en forum zich hiervan bewust. Echter blijkt dat er sterker een aanwezigheid is van verantwoordingstekort doordat de mogelijkheid en wens van extra verantwoording niet altijd inzichtelijk is.

De resultaten uit de interviews zijn samengevat in onderstaande tabel waarin de eerste drie kolommen weergeven welke vormen van verantwoording in de contractrelatie aanwezig zijn en in de laatste twee kolommen in hoeverre de ervaring van verantwoording een rol speelt.

Tabel 10. Wijze van verantwoording

		Financieel	Beleidsmatig	Procesmatig	Verantwoordingslast	Verantwoordingstekort
ROC A	Gemeente A1	+	+	+/-	-	+/-
	Gemeente A2	+	+/-	-	-	+/-
ROC B	Gemeente B1	+/-	+	+/-	+/-	-
	Gemeente B2	+	+	+/-	+/-	-
ROC C	Gemeente C1	+	+/-	+/-	+	+/-
	Gemeente C2	+	+/-	-	+/-	+

ROC D	Gemeente D1	+	+/-	+	+	+/-
	Gemeente D2	+	+	+/-	+/-	+/-
ROC E	Gemeente E1	+	+	+/-	+/-	-
	Gemeente E2	+/-	-	-	+/-	+
ROC F	Gemeente F1	+	+/-	+/-	-	+/-
	Gemeente F2	+/-	+/-	-	-	+
ROC G	Gemeente G1	+	+	+/-	+	-
	Gemeente G2	+	+/-	-	+/-	+

8. Verantwoording in perspectief

In de vorige hoofdstukken is de verticale verantwoording op procesmatige en feitelijke wijze beschreven. Hierin zijn de *wat-vraag* en de *hoe-vraag* beantwoord in het doorgronden van de verticale verantwoording in de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten. In dit hoofdstuk volgt de achterliggende gedachte van de verantwoording die gepaard gaat met het afleggen of opleggen van verantwoording en hoe de verantwoording beoordeeld kan worden.



Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende doelstellingen van de verantwoording die wordt gevraagd door de gemeenten en geleverd door de ROC's. In de wijze van verantwoording kunnen verschillende drijfveren worden aangewezen die de aanleiding geven tot verantwoording. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen het democratische, cybernetische en rechtsstatelijke perspectief. De verantwoordingsrelatie wordt in dit hoofdstuk dus geduid door middel van de verschillende perspectieven op verantwoording waarmee de *waarom-vraag* wordt beantwoord.

8. Vanuit welke theoretische perspectieven op verantwoording kan de contractrelatie tussen gemeenten en ROC's worden beoordeeld?

Naast een beoordeling van de doelstellingen van verticale verantwoording in deze casus, zet bovenstaande vraag ook aan tot een analyse waarin aan bod in hoeverre verticale verantwoording in deze casus passend is. Dit gebeurt door middel van een vergelijking tussen de theorie en empirie met betrekking tot verticale verantwoording waarin wordt teruggekoppeld naar de verwachtingen met betrekking tot het proces, de wijze en de doelen van verantwoording. Ook komen hierin de verwachtingen met betrekking tot horizontale verantwoording aan bod wat om hier mogelijk lering uit te trekken wat vervolgens leidt tot een weergave hoe verticale verantwoording van toegevoegde waarde kan zijn in een succesvolle(re) contractrelatie.

8.1 Democratisch perspectief

Het doel van leveren van informatie draait vanuit democratisch perspectief om het nastreven van doelmatigheid vanuit de publieke functie. Bij volwasseneneducatie vindt dit zowel plaats vanuit een politiek karakter als vanuit een maatschappelijk karakter.

"Het doel hiervan is denk ik politieke verantwoording. De politiek wil weten wat de resultaten zijn van de financiële investering." (ROC D)

De besteding van gemeenschapsgeld wordt voornamelijk door ROC's genoemd als doel om een helder verantwoordingsproces te verzorgen. Door zicht te hebben op het rendement van de cursussen wordt bijgedragen aan de doelmatigheid van de besteding. Het aanleveren van extra informatie wordt door het ROC mogelijk als last gezien doordat het moeilijk kan zijn om de informatie ordelijk weer te geven, maar het doel wordt er vaak van ingezien.

"Het doel is dat je vertelt waar je het gemeenschapsgeld aan besteedt. We krijgen getrapd geld, publieksgeld, belastinggeld en daarvan moet je laten zien wat je gedaan hebt. Dus doelmatigheid aantonen." (ROC B)

Echter geven kleine gemeenten ook aan dat zij een bepaalde maatschappelijke plicht voelen om de verschillende mogelijkheden te onderzoeken voor de uitvoering van volwasseneneducatie wanneer de marktwerking zal ingaan. Door de maatschappelijke taak van de gemeente geven zij aan zich verplicht te voelen om alle partijen af te wegen om zo tegenover hun burgers hun keuze te verantwoorden. Echter kan dit als belemmering werken, aangezien deze investering tijd en geld kost.

"Ik denk dat je aan je gemeente en je gemeenschapsgeld verplicht bent om alle opties open te houden en moet kijken naar wat er allemaal is. Dat kan niet anders. Maar het kost een hoop tijd en een hoop geld en dat vind ik persoonlijk niet zo heel leuk. En je hebt een behoorlijke juridische kennis nodig en specifiek inhoudelijke kennis. Het blijft een forse investering." (Gemeente D2)

Voornamelijk kleinere gemeenten bouwen op de samenwerking met het ROC aangezien door gebrek aan tijd en ruimte beleidsmedewerkers er soms niet aan toe komen om zich volledig te verdiepen in de inhoud van de volwasseneneducatie. Door de jaren heen is een relatie opgebouwd waarin de gemeente het werk aan het ROC toevertrouwt.

"Het ROC hanteert mogelijk een hogere prijs, maar ik weet ook dat ik hier een grote mate van service voor terug krijg. [...] Het blijft ook een kwetsbare groep waar je het over hebt, dus die wil je die zekerheid en service kunnen bieden." (Gemeente F2)

Om de doelmatigheid van de maatschappelijke functie van verantwoording te vergroten, kan afstemming binnen een gemeente voordelig zijn. Hiermee wordt gestreefd naar een integrale benadering waardoor het democratische gehalte van de verantwoording stijgt. Binnen gemeenten is een verschuiving zichtbaar voor de wijze van benadering.

"Wat mij wel opviel was dat we het vrij geïsoleerd benaderden. Terwijl als je kijkt naar de doelstelling van educatie dan zie je dat je het over een groep mensen hebt die een uitkering heeft, werkloos of werkzoekend is en dat educatie maar een klein gedeelte is in de context waarin iemand leeft en functioneert. Je bent veel slimmer bezig als je zorgt voor een goede inbedding van educatie." (Gemeente E1)

Voornamelijk met betrekking tot de werving wordt door gemeenten meer op zoek gegaan naar samenhang tussen de beleidsterreinen. De klantmanager van de sociale dienst wordt door meerdere gemeenten gezien als een belangrijke actor in de uitvoering van volwasseneneducatie. Echter blijkt het bewustzijn van de aanwezigheid van budgetten voor volwasseneneducatie nog niet voldoende te zijn om de budgetten goed in te zetten. Bij de meeste gemeenten speelt dit onderwerp dan ook een steeds grotere rol.

"Ik zit nog te kijken naar de rol van de klantmanager. De bewustwording bij de klantmanager en bij mij is gegroeid naar mate de budgetten minder werden. Dat heeft een directe relatie, want dan moet je bewaken hoe het in elkaar zit." (Gemeente D2)

ROC's dragen in sommige gevallen hun steentje bij door de klantmanagers van de gemeenten in te lichten over de werkwijze en de mogelijkheden van de

educatiebudgetten. Hierin ligt een voordeel voor de kleine gemeenten, die door een brede portefeuille en minder klantmanagers kortere lijntjes hebben richting de sociale dienst. Doordat het maatschappelijk karakter van de verantwoording zowel door de gemeenten als door het ROC als belangrijk onderdeel wordt gezien, wordt de verantwoording vanuit democratisch perspectief vergroot.

8.2 Rechtsstatelijk perspectief

Wanneer verantwoording wordt bekeken van rechtsstatelijk perspectief staat de controle op het handelen naar wet- en regelgeving centraal. Bij volwasseneneducatie vindt deze controle plaats aan het einde van het jaar, wanneer op basis van de accountantsverklaring wordt bepaald of sprake is geweest van rechtmatig handelen. Voor alle gemeenten en ROC's speelt de accountantsverklaring een duidelijke rol in de afronding van de overeenkomst.

"Vervolgens is dat doel vastgelegd in een format zodat de accountant kan zien of het rechtmatig is besteed, aan de voorwaarden moet voldaan zijn." (ROC B)

Voor een enkele gemeente is verantwoording vanuit rechtsstatelijk perspectief het voornaamste doel.

"Die overeenkomst heb ik één keer uitgebreid besproken en voor de rest heb ik het eigenlijk een beetje laten varen. Eigenlijk heb ik er verder een jaar niet veel meer mee van doen totdat de accountant komt." (Gemeente E2)

De juistheid van de controle op rechtmatigheid in de verantwoording wordt soms echter in twijfel getrokken, voornamelijk door de laatste wetwijzigingen. Door enkel een controle op groepscontacturen vragen vooral gemeenten zich af in hoeverre een accountant kan controleren of er sprake is van rechtmatigheid, aangezien niet naar gegevens van deelnemers gevraagd hoeft te worden.

"Doordat je nu een docent voor een klas betaalt, wordt een beetje ondoorzichtig wat je nu eigenlijk betaalt. Maar we hebben geen grip op de prijs per deelnemer, terwijl wij als gemeente er wel zo in zitten." (Gemeente C1)

In een enkel geval geeft een gemeente aan dat de accountant hier actief op inspeelt door meer te vragen dan enkel de groepscontacturen.

"Dan hebben we nog de rechtmatigheid en doelmatigheid die de accountant controleert. Daarvoor moet het contract goed op orde zijn, je moet bewijzen dat je controleert, dat je de informatie van het ROC krijgt, op deelnemersniveau met naam en toenaam. En onze accountant vraagt om e-mailuitwisseling, hoe controleer je. Want met groepscontacturen zie je niet wat er mee wordt bediend." (Gemeente D2)

Door verschillende respondenten wordt dan ook aangegeven dat het belangrijk is dat niet enkel over groepscontacturen wordt verantwoord, maar dat ook de behaalde prestaties een onderdeel zijn van de verantwoording.

"Waar we naar toe willen is dat er toch simpele toetsen worden ingevoerd, aan het begin, na een jaar en na afloop. Maar dat willen we breed invoeren en geen zware tests. Een

simpele test dat je na kan gaan, ook al is het alleen op het terrein van lezen en schrijven, dat je even toetst wat voor doelgroep binnenkomt, wat voor aanbod doorloopt hij dan en wat levert het op. We hebben helemaal geen zicht op de voortgang, op de resultaten die de mensen bereiken en dat is heel ernstig.” (Gemeente G1)

8.3 Cybernetisch perspectief

Vanuit het cybernetische perspectief wordt de nadruk gelegd op het lerende vermogen van de gemeente en het ROC naar aanleiding van de verantwoording. In de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente is voornamelijk de mogelijkheid tot lering voorafgaand aan het opstellen van het contract en tijdens de debatfase. De wijze waarop het bespreken van het contract wordt ervaren, wordt echter vaak meer benoemd als iets wat er gewoon bij hoort.

“Contractbesprekingen zijn rituele dansen waarvan je weet dat je daar tijd in moet steken. Dat overleven we wel en van een directeur mag je verwachten dat hij dat soort dingen doet.” (ROC A)

Tijdens de debatfase is wel sprake van bijstelling, die een zeker lerend aspect omvat. Het leervermogen van verantwoording komt echter amper ter sprake bij de respondenten en ook de gesprekken worden eigenlijk niet gezien als een moment van lering. ROC's geven aan al zelf inzicht te hebben in de wijze van handelen en hier ook niet extra kennis voor op te hoeven doen.

“Ik denk dat wij altijd wel inzicht hebben in onze resultaten en voortgang, dus voor ons levert het weinig meer op. Het product is hetzelfde, dus het gaat puur over de realisatie van de afspraken.” (ROC D)

Om bij te dragen aan het inhoudelijke aspect van verantwoording kan wel worden gesproken van een lerend aspect. ROC's zijn hier vaak vrij proactief in om informatie over onder andere de producten te delen met de gemeenten.

“Het gaat heel weinig om de inhoud. Het is wel zo dat wij een presentatie geven over het product, dus ik probeer wel echt de ambtenaren goed te informeren.” (ROC E)

Gemeenten ervaren dit vaak als prettig, omdat hiermee het bewustzijn van volwasseneneducatie binnen de gemeente kan worden vergroot. Het lerend vermogen ligt dus voornamelijk aan de kant van de gemeenten op het gebied van werving.

“Er zijn voorlichtingen geweest dus zij zijn goed op de hoogte. Dat is wel een leuk iets geweest. Het ROC biedt dat aan, maar klantmanagers vroegen daar wel naar. En ik zelf wil dat ook wel echt weten. Dan hebben ze een beetje een beeld. Je kunt het wel op papier geven, maar zo wordt het toch anders beleefd.” (Gemeente F1)

Verantwoording vanuit cybernetisch perspectief draait niet enkel om het leren van elkaar, maar ook om het aanzetten tot verbetering. De prikkel die hiervoor kan worden gegeven, wordt alleen vanuit financieel oogpunt genoemd, waar voornamelijk de gemeente en niet het bijbehorende ROC een voordeel van inziet.

“Ze voeren het wel uit want ze hebben er zelf ook een belang bij anders krijgen ze geen geld. Op die manier heb je wel de financiële stimulans ingebouwd. Niet vanuit een

vervelende manier maar je zorgt dat mensen er voor gaan, zowel het ROC als de deelnemers.” (Gemeente D1)

Samengevat kan worden gesteld dat vanuit cybernetisch perspectief het gevoel heerst dat de verantwoording voornamelijk voor de gemeente bijdraagt aangezien het ROC specifieke informatie bezit die door middel van de verantwoording gedeeld kan worden met de gemeente.

8.4 Passende verantwoording

Door een vergelijking te maken tussen de verwachtingen vanuit theoretisch beschrijvend perspectief en de resultaten uit de praktijk, kan worden bekeken of in de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente sprake is van passende verantwoording. Allereerst zal hiervoor de vergelijking wordt gemaakt met betrekking tot de fases van verantwoording, waarin ook de vergelijking met horizontale verantwoording als mogelijk leerpunt wordt benoemd. Hierop volgt de wijze van verantwoording waarin de theoretisch beschrijvende aandachtspunten leidend zijn voor de verklaring vanuit de praktijk. Ten slotte geeft de vergelijking tussen de theorie en de praktijk met betrekking tot de doelen van verantwoording een overzicht of de verwachte doelen, ook vanuit de opzet van de contractrelatie, met verticale verantwoording behaald worden.

Verantwoordingsfases

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat in de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente de focus ligt op de informatie- en debatfase en minder op de beoordelingsfase. In deze laatste fase is vaak wel sprake van het geven van een oordeel, maar blijft een consequentie vaak achterwege. Desondanks blijkt dat het uitblijven van een zekere mate van beoordeling niet als zeer negatief wordt ervaren. Meerdere gemeenten geven wel aan dat zij graag meer zicht zouden willen hebben op prestaties, om meer houvast te krijgen en sturing te kunnen geven.

Tabel 11. Verticale verantwoording als proces

	Theorie	Praktijk
Informatiefase	+	+
Debatfase	-	+
Beoordelingsfase	+	-

Uit tabel 11 is af te leiden dat er verschil zit in de theoretische verwachting van het verantwoordingsproces van verticale verantwoording en de empirische resultaten. Door de verplichte contractrelatie is de keuze van de gemeente beperkt tot het aanbesteden bij een ROC. Ook zorgt de regionale dekking van ROC's voor het uitsluiten van een reële mogelijkheid om het contract met een ROC te beëindigen. Door deze randvoorwaarden is de afwezigheid van een positieve doorloop van de debatfase naar de beoordelingsfase te verklaren. In vergelijking met de theorie kan door de afwezigheid van de beoordelingsfase worden gesteld dat de mate van verantwoording niet onder de zwaarste vorm van verantwoording valt (Bovens & Schillemans, 2009, p.22).

Wijze van verantwoording

Een balans in de wijze van verantwoording die voor passende verantwoording noodzakelijk is, komt in deze casus niet volledig naar voren. Samengevat blijkt dat de focus steeds meer ligt op beleidsmatige en financiële verantwoording, waardoor voornamelijk de doelmatigheid centraal staat en minder aandacht is voor de rechtmatigheid (Bovens & Schillemans, 2009, p.27). Dat zowel aandacht is voor financiële als een beleidsmatige wijze van verantwoording is te verklaren door de sterke aanwezigheid van de debatfase in de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente. Zo vindt financiële verantwoording voornamelijk plaats wanneer een focus ligt op de informatiefase en beleidsmatige verantwoording wanneer de nadruk ligt op de debatfase, waar in de contractrelatie sprake van is (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.269).

Om te kunnen spreken van passende verantwoording moet er niet enkel een evenwicht zijn tussen de vorm van verantwoording, maar ook een balans in de verantwoordelijkheden. De balans hierin heeft voornamelijk betrekking op het evenwicht in de verschillende belangen die worden nagestreefd door de verantwoording en het evenwicht in de relatie tussen beide partijen (Boers & Van Montfort, 2009, p.155-158). In de wijze van verantwoording is niet altijd duidelijk noch voor ROC's noch voor gemeenten of de verantwoording gericht is op lange of korte termijn en hoe de balans ligt tussen het belang van de instellingen en de maatschappij. Het evenwicht in de relatie tussen beide partijen is sterker aanwezig en kan voornamelijk leiden tot een nog succesvollere relatie. Uit de gesprekken tussen de ROC's en de gemeenten blijkt dat het afwisselen tussen een formele en informele relatie op prettige wijze verloopt. Verschillende aandachtspunten die door Boers & Van Montfort worden benoemd (2009, p.158), kunnen hierbij in acht worden genomen, zoals zorgen voor kwalitatief goed toezicht, voornamelijk gericht op de inhoudelijke zwaarte van de gemeente, en zorgen voor een mogelijkheid voor het ROC om de gemeente aan te spreken op de wijze van toezicht.

Ten slotte kan worden gekeken of er sprake is van passende verantwoording met betrekking tot de aanwezigheid van een verantwoordingstekort of een verantwoordingslast. Noordegraaf en Sterrenburg (2009, p.243-244) geven vijf uitingen waardoor verantwoordingslast kan ontstaan. In de contractrelatie blijkt dat respondenten van de ROC's vaak ervaren dat er veel administratieve werkzaamheden moeten plaatsvinden, die deels ook handmatig moeten worden gedaan. Echter is er niet veel sprake van dubbelingen of incidentele verantwoording, waardoor de mogelijke last voornamelijk betrekking zou kunnen hebben op de wijze van verantwoording. Hierbij komt kijken dat mogelijkheden om de verantwoordingsdruk te verminderen, zoals digitalisering en ondersteuning leveren voor de informatiestroom, vaak geen onderwerp van gesprek is tussen ROC en gemeente doordat hiervoor vaak geen budget is.

Door helderheid te verschaffen over het nut en de noodzaak van de verantwoording door gemeenten is de acceptatie bij ROC's over de wijze van verantwoording groot. Deze mogelijkheid wordt door Noordegraaf en Sterrenburg (2009, p.247) beschreven en zorgt in deze casus voor het verlichten van de verantwoordingslast. Dit geeft aanzet tot het bekijken van een mogelijke aanwezigheid van een verantwoordingstekort. Ondanks dat tussen ROC's en gemeenten positief gesproken wordt over de ervaring van de wijze van verantwoording, ligt er minder nadruk op de inhoud van verantwoording. Dit komt naar voren in de ervaring over een verantwoordingstekort, wat verklaard kan worden door een

scheiding tussen vrijwillig en verplicht verantwoordden (Van den Berg, 2004, p.21). Zowel ROC's als gemeenten ervaren dat de verplichte verantwoording niet volledig inzicht geeft in de uitvoering. Echter wordt door beide partijen de mogelijkheid van vrijwillig verantwoordden niet volledig toegepast, doordat gemeenten de wens hiervoor niet duidelijk uitspreken en de ROC's hier niet de focus op hebben.

Een aspect dat met betrekking tot de wijze van verantwoording nog apart moet worden benoemd, is dat respondenten aangegeven dat het hoge verloop van samenwerkingspartners met betrekking tot volwasseneneducatie als moeizaam wordt ervaren. Dat dit wordt ervaren als een last is te verklaren vanuit de visie van De Vijlder en Westerhuis (2007, p.13) die aangeven dat de ervaring van verantwoording deels afhangt van de persoonlijke kwaliteiten van de betrokkenen en de aanwezigheid van chemie.

Verantwoordingsdoelen

Naast het proces en de wijze van verantwoording is het ten slotte interessant om te kijken naar de aansluiting van het beoogde doel van verantwoording in deze casus. In de relatie tussen ROC en gemeente blijkt het doel van verantwoording voornamelijk gericht te zijn op democratisch en deels cybernetisch perspectief. Vanuit rechtsstatelijk perspectief worden problemen benoemd bij het behalen van juistheid in de controle op rechtmatigheid door de vele veranderingen in regelgeving en daarmee gepaarde onduidelijkheden over verantwoording. Tegenstrijdig blijkt dat de focus op rechtmatigheid die vanuit verticale verantwoording verwacht wordt een grote rol speelt in de contractrelatie, maar juist deze focus ervoor zorgt dat de verantwoording in waarde afneemt. Ondanks de aanwezigheid van een accountant in de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten kan niet gesproken worden van voldoende tegenmacht, waar het vanuit rechtsstatelijk perspectief onder andere om draait (Bovens & Schillemans, 2009, p.30-31). De wettelijke verplichting van de accountantscontrole en de informatie die hierbij wordt aangereikt, geven aanzet tot aanwezigheid van voldoende tegenmacht. Echter blijkt dat de controle op rechtmatigheid niet aansluit op het doel van de uitvoering. Concreet gesteld is de accountant wettelijk verplicht om te controleren op de groepscontacturen die door een ROC worden gemaakt. Echter speelt het behalen van prestaties voortkomend uit de lessen en het bereiken van de juiste doelgroep een grotere rol in de uitvoering door de ROC's en de gemeenten.

Uit tabel 12 blijkt dat vanuit democratisch perspectief de verwachtingen vanuit theoretisch beschrijvend perspectief overeenkomen met de resultaten uit de praktijk. Echter is een groot verschil zichtbaar met betrekking tot het doel vanuit rechtsstatelijk perspectief, waarbij zowel de verwachting vanuit de theorie over verticale verantwoording als vanuit de opzet van de contractrelatie hierbij hoger was. Ten slotte blijkt uit de praktijk dat het doel vanuit cybernetisch perspectief meer gedekt wordt dan uit de theorie verwacht werd.

Tabel 12. Verticale verantwoording als doel

	Theorie	Praktijk
Democratisch perspectief	+	+
Rechtsstatelijk perspectief	+	-
Cybernetisch perspectief	-	+/-

In hoofdstuk 4 zijn verschillende spanningen genoemd met betrekking tot het doel van verantwoording. Deze kunnen meer inzicht geven in hoeverre er sprake is van passende verantwoording.

Door Wieles (2009, p.51) en Dees (2011, p.27) wordt aangegeven dat een grotere rol van een accountant bij kan dragen aan de juistheid in controle op rechtmatigheid, die op dit moment maar bij een aantal gemeenten het geval is. Ook een striktere scheiding tussen financiële en beleidsmatige verantwoording kan hierin van nut zijn (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.272). Ondanks een zekere mate van afwezigheid van het doel van rechtmatigheid van verantwoording, biedt het behalen van maatschappelijke focus in deze casus de uitkomst. Doordat gemeenten zich richten op meer informatie dan de noodzakelijke wettelijke gegevens en ROC's hen hierin in grote mate tegemoet komen, kan worden verklaard dat de verantwoording vanuit democratisch perspectief wordt versterkt. Zo worden extra verantwoordelijkheden door het ROC opgenomen, zoals het leveren van een bijdrage in de werving van deelnemers en het prioriteren van doelgroepen. Ook de extra informatie die geleverd wordt door ROC's draagt bij aan het doel vanuit democratisch perspectief. Samengevat wordt hieronder opgesomd in welke mate de mogelijke spanningen genoemd door Wieles (2009), Dees (2011) en Van Montfort (2009) in de contractrelatie gedekt worden.

- Rechtsstatelijk
 - + Balans tussen verantwoordings- en controlelast
 - Invulling van rechtmatigheidsbegrip
 - Signaleren van onrechtmatigheid

- + Democratisch
 - + Niet gestandaardiseerd
 - + Maatschappelijke rol; democratisch gehalte
 - Vooraf visie uitvoerbaarheid en haalbaarheid

- +/- Cybernetisch
 - + Relevante informatie
 - + Passende interactie
 - Derden voor leveren informatie
 - + Kwaliteit naar wenselijkheid en haalbaarheid
 - Prikkel tot presteren

Voornamelijk de afwezigheid van het voldoen aan de verantwoording vanuit rechtsstatelijk perspectief is in deze casus interessant. Echter ligt het versterken van dit doel voornamelijk in handen van de genoemde 'tegenmacht', namelijk de accountant. Doordat de focus in dit onderzoek ligt op het zo succesvol maken van de contractrelatie

vanuit het perspectief van de betrokken actoren, liggen voornamelijk de kansen in het versterken van de verantwoording vanuit het cybernetisch perspectief. De focus met betrekking tot de doelen van verantwoording zal in het vervolg daarom voornamelijk komen te liggen op overige mogelijkheden van leveren van informatie en de prikkel tot presteren. De noodzaak hiervoor wordt bevestigd door Bovens en 't Hart (2005, p.253-255) die aangeven dat een het behalen van de doelen vanuit cybernetisch perspectief afhankelijk zijn van de aanwezigheid van een "machtsvrije dialoog" waarin de informatie rijk moet zijn en waarin de actor zich gestimuleerd voelt om te komen tot betere prestaties.

Horizontale verantwoording

Zoals eerder beschreven wordt om de verticale verantwoording te doorgronden de vergelijking gemaakt met horizontale verantwoording met bijbehorend proces en doelen. Zodoende kan mogelijk lering worden getrokken uit het proces van horizontale verantwoording en de doelen die worden behaald. Op eenzelfde wijze als bij verticale verantwoording is schematisch weergegeven wat de verwachting is over het proces van de verantwoording. In tabel 13 worden de theoretische beschrijvende verwachtingen vergeleken met de praktijk en blijkt dat de doorloop van de fases veel overeenkomsten heeft met de verwachting over horizontale verantwoording. Voornamelijk door de rol die de debatfase speelt bij horizontale verantwoording wat overeenkomt met de resultaten uit de praktijk geeft aanzet tot verdere bestudering van de voordelen van horizontale verantwoording.

Tabel 13. Vergelijking verantwoordingsproces horizontale verantwoording

	Verticaal	Horizontaal	Praktijk
Informatiefase	+	+/-	+
Debatfase	-	+	+
Beoordelingsfase	+	-	-

Op basis van de voordelen van horizontale verantwoording die Schillemans (2007, p.56-59) benoemt, kan worden weergegeven hoe verticale verantwoording zich tot deze voordelen verhoudt. Hiermee wordt niet zozeer aangegeven of verticale verantwoording een beter alternatief is, maar wel of horizontale verantwoording van meerwaarde zou zijn. Welke voordelen van horizontale verantwoording in de contractrelatie van meerwaarde kunnen zijn, wordt hieronder opgesomd.

- Compensatie van vermindering hiërarchische verantwoordelijkheid
- Rechtstreeks contact klant en aanbieder
- +/- Focus op kwaliteit door leervermogen i.p.v. controlegedrag en risicomijding
- Creëren van maatschappelijk vertrouwen
- + Strategische kanteling van machtsbalans

Op basis van deze vijf argumenten over de voordelen van horizontale verantwoording, blijkt dat het strategische argument een zekere toevoeging geeft op de verticale verantwoording in deze contractrelatie. Doordat van vervanging van hiërarchische verantwoording in deze casus geen sprake is en in de contractrelatie sprake is van maatschappelijk vertrouwen en rechtstreeks contact met de klant biedt horizontale verantwoording geen omvangrijke toevoeging. Aan het leervermogen tussen actor en

forum blijkt weinig behoefte te zijn, maar is mogelijk van meerwaarde vooral door de focus op kwaliteit. Het strategische voordeel van horizontale verantwoording gericht op een kanteling van de machtsbalans speelt wel een rol, doordat door zowel gemeente als ROC een bepaalde mate van macht gemist wordt.

Met betrekking tot het strategisch voordeel dat horizontale verantwoording biedt door de focus op maatschappelijk vertrouwen, kan ook een zeker nadeel ontstaan wanneer hieruit lering wordt getrokken voor de wijze van verticale verantwoording. Dit komt onder andere al tot uiting wanneer de uitspraken in acht worden genomen over de invoering van marktwerking met betrekking tot volwasseneneducatie. Hierdoor kunnen gemeenten de focus op maatschappelijk vertrouwen als last ervaren, omdat meer eigen initiatief wordt verlangd in de wijze van aanbesteding. Aangezien voornamelijk voor kleine gemeente proportioneel veel tijd zal komen te zitten in het oriënteren op marktpartijen, levert het moeten verantwoorden aan burgers over het belastinggeld juist weer een verantwoordingsdruk op.

De vergelijking tussen de theoretische verwachtingen en empirische resultaten worden in tabel 14 schematisch weergegeven.

Tabel 14. Vergelijking verantwoordingsdoelen horizontale verantwoording

	Verticaal	Horizontaal	Praktijk
Democratisch perspectief	+	+/-	+
Rechtsstatelijk perspectief	+	-	-
Cybernetisch perspectief	-	+	+/-

8.5 Verantwoording als toegevoegde waarde

Om te komen tot verantwoording die van toegevoegde waarde is, wordt gekeken naar de eisen die aan verantwoording worden gesteld, namelijk krachtig, relevant, niet-vrijblijvend, specifiek en niet verstikkend (Bovens & 't Hart, 2005, p.262). Uit de analyse blijkt dat in de contractrelatie mogelijkheden aanwezig om het cybernetische doel van verantwoording te versterken. Transparantie kan hiervoor uitkomst bieden, om inzicht te geven in elkaars handelen als aanzet tot verbetering. Hierbij is een focus op transparantie in het brede begrip noodzakelijk, door niet enkel te kijken naar kwalitatieve gegevens, maar voornamelijk de processen van verantwoording centraal te stellen (Meijer et al. 2009, p.222).

Het ervaren van verantwoording als toegevoegde waarde vindt plaats wanneer verantwoordingslasten afnemen en geen verantwoordingstekorten ontstaan. Hierbij zijn drie zaken noodzakelijk, namelijk het bieden van ondersteuning voor de verantwoording, zorgen dat de indirectheid afneemt en de maatschappelijke druk van verantwoording verlichten (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p.249). Eerder in dit onderzoek is gebleken dat de maatschappelijke druk op dit moment niet heel sterk wordt ervaren en dat vanuit de gemeenten weinig mogelijkheden zijn voor ondersteuning. Wel kan op het gebied van het afnemen van indirectheid stappen gezet worden om zo de verantwoording meer betekenis te geven. Hierbij moet in acht worden genomen dat ook wanneer de wijze van

verantwoording is vastgelegd in wet- en regelgeving, het belangrijk is de focus te verleggen van proces en vorm naar inhoud (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.271), met name om verantwoordingstekorten te voorkomen.

Beheersing en sturing

Ondanks de positieve beoordeling over het verloop van het proces van verantwoording en de doelmatige focus, blijkt dat in de contractrelatie niet altijd direct zichtbaar is waarop gestuurd wordt en hoe de resultaten beheerst worden. Respondenten geven aan dat de verticale verantwoording niet altijd voldoende mogelijkheden biedt voor de wijze van beheersing en sturing. Dit komt onder andere tot uiting doordat een zekere creativiteit en innovatie gemist wordt, voornamelijk door de scherpe afbakening in de wet.

"Nou, je kunt weinig nieuwe dingen doen, omdat het budget zo klein is geworden. Om extra actie te ondernemen, of een pilot, dat mis ik wel. Je wil het wel, maar je kunt het niet gaan doen omdat het geld er niet is." (Gemeente F1)

Aan de andere kant geeft zelfs een ROC aan dat innovaties een verplicht onderdeel zijn van de uitvoering van volwasseneneducatie.

"Ik vind dat een unit educatie zich ook moet richten op de markt. Je moet mee kunnen praten en mee kunnen denken. Ik vind dat je niet meer kunt zeggen in deze tijd van "Ik ben de school en ik weet alles en zolang je maar voldoet aan de eisen". Je moet meedenken, met werkwerkgevers, organisaties, sociale werkzaamheden en gemeenten praten. Je moet naar buiten treden en niet arrogant zijn." (ROC E)

Niet alleen de wet leidt tot een vermindering van innovatie, maar ook de afhankelijkheidsrelatie waar in deze contractrelatie sprake van is, leidt tot frustraties.

"Afrekenen op resultaat is uiteindelijk ook niet zaligmakend, het gaat er meer over dat je het gevoel hebt dat je het effectiever komt vormgeven. En het huidige system van de groepscontacturen draagt er niet aan bij dat dingen beter op elkaar zijn afgestemd. Je bent erg afhankelijk van medewerking van het ROC om dingen te veranderen. Je kunt dan escaleren en je bent wel opdrachtgever en opdrachtnemer maar je hebt geen enkele basis om iets af te dwingen." (Gemeente C1)

Meer behoefte en sturing door de gemeente kan worden verklaard door de afwezigheid van de focus op het laten zien van de verbetering die plaatsvindt naar aanleiding van de verantwoording. Een sterke focus op de interne bedrijfsvoering kan het verantwoordingsproces bemoeilijken (Linker, 2009, p.66-67). Met betrekking tot de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente is dit het geval met betrekking tot de werving en de doelgroep van deelnemers van volwasseneneducatie. Hierover beschikt voornamelijk het ROC over informatie die ook voor de gemeente een belangrijke rol speelt in de sturing. Vervolgens speelt informatie over de prestaties van de volwasseneneducatie een belangrijke rol, aangezien daarin vooral het ROC inzicht heeft in het verloop van de uitvoering. Doordat ook hierbij een sterke focus is op de interne bedrijfsvoering, mist de gemeente een mate van beheersing, aangezien zij graag meer grip zouden willen hebben op de voortgang van de deelnemers van volwasseneneducatie.

Het gebrek aan sturing en beheersing hangt samen met het gebrek aan de juistheid van de controle op rechtmatigheid, aangezien ROC's hierdoor niet wettelijk verplicht zijn om deze informatie aan te leveren. Het gevoel van onmacht dat ontstaat rondom de invloed die kan worden uitgeoefend, kan worden weggenomen wanneer een kanteling van de machtsbalans plaatsvindt. Dit voordeel van horizontale verantwoording biedt zo een strategisch voordeel voor beide partijen (Schillemans, 2007, p.56-59).

Het aanbrengen van meer gelijkwaardigheid in de relatie kan hierbij van toegevoegde waarde zijn. Want ondanks dat het forum zou moeten sturen op 'de goede dingen', heeft ook de uitvoerende organisatie een maatschappelijke verplichting om de benodigde informatie aan te leveren. Door hier meer een evenwicht in aan te brengen kunnen de verantwoordelijkheden worden afgestemd zodat niet de complexiteit, maar de inhoud toeneemt (Vermaas et al., 2009, p.219-221). Ten slotte kan meer aandacht voor beheersing bijdragen aan de juistheid van controle op rechtmatigheid, doordat een expliciete verhouding tussen de beheersing op basis van politieke verantwoordelijkheid en het maatschappelijke belang bijdraagt aan de waarde van verantwoording (Duivenboden et al., 2009b, p.350).

Feedback

Samengevat kan indirectheid van verantwoording afnemen en meer ruimte ontstaan voor beheersing en sturing, wanneer nadruk wordt gelegd op de processen van verantwoording. Naast de verschillende fases van het verantwoordingsproces is het noodzakelijk om inzicht te geven in verbeteringen die zijn doorgevoerd. Dit kan worden gezien als een onderdeel van verantwoording dat plaatsvindt in een volgende ronde (Schillemans et al., 2011, p.222) en wordt door respondenten vaak ook al als belangrijk gezien.

"Door in gesprek te blijven kun je verwachtingen managen." (ROC B)

Ook door het anders invullen van de beoordelingsfase kan meer nadruk worden gelegd op het delen van informatie. Zo hoeft de consequentie die vasthangt aan het oordeel niet enkel negatief te zijn, maar kan deze ook worden ingezet om als forum informatie te geven over de follow-up van de verantwoording richting het forum (Schillemans, 2011, p.229).

Het verantwoordingsproces wordt echter krachtiger wanneer het managen van verwachtingen en het delen van informatie als aparte fase wordt toegevoegd aan het verantwoordingproces. Door het bespreken van de verschillende onderdelen van verantwoording ontstaat een "feedback loop". Hierdoor ontstaat een grotere mate van acceptatie van de verantwoording door de actor en wordt de verantwoording minder als een last ervaren (Van Montfort, 2009, p.99).

Deze feedback kan ingevuld worden door middel van positieve feedback, die uitgaat van de voordelen die al behaald zijn, dat geleerd kan worden van kennis en ervaring van anderen en waarmee de aandacht verlegd kan worden naar andere onderdelen van het proces (Bekkers, 2012, p.316). Bij feedback als bijdrage aan het leerproces van verantwoording moet echter niet uit het oog worden verloren dat dit enkel kan worden ontwikkeld en worden doorgevoerd wanneer het beleid als legitiem wordt ervaren (Bekkers, 2012, p.328).

8.6 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat verticale verantwoording niet vanzelfsprekend gepaard gaat met een voldoende invulling van de verschillende doelen die gesteld worden aan verantwoording. In de contractrelatie tussen een ROC en een gemeente blijkt dat voornamelijk vanuit rechtsstatelijk perspectief het doel niet vervuld wordt, mede door de gekaderde wetgeving. Wel komt de verwachting vanuit theoretisch beschrijvend perspectief overeen met de empirische resultaten dat het doel van verticale verantwoording sterk vervuld wordt vanuit democratisch perspectief, verklaarbaar door een sterke aanwezigheid van de debatfase. In de bestudeerde contractrelatie wijkt de aanwezigheid van leervermogen vanuit het cybernetische perspectief af van de theoretisch beschrijvende verwachting.

Door de mogelijkheden te benutten die aanwezig zijn voor het versterken van het doel van verantwoording vanuit cybernetisch perspectief, wordt meer aandacht voor sturing en beheersing gecreëerd waar door de inkadering van wet- en regelgeving behoefte aan is. Hiermee wordt niet enkel het gevoel van afhankelijkheid weggenomen, maar wordt ook tegemoet gekomen aan de versterking van het procesmatige gehalte van verantwoording om de balans in de wijze van verantwoording recht te trekken. Hoe het toevoegen van een feedbackfase bij kan dragen aan het vergroten van het leervermogen tussen ROC's en gemeenten wordt in het volgende hoofdstuk onder de aanbevelingen meer invulling aan gegeven.

9. Conclusie

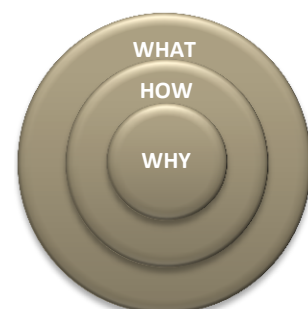
"Voor een kenniseconomie die kan concurreren op internationaal niveau is voortdurende scholing van de totale beroepsbevolking nodig: een leven lang leren." – MBO Raad, 2013a

Het tegengaan van laaggeletterdheid onder de Nederlandse bevolking is een thema dat veel aandacht en energie vergt. Door wetgeving zijn ROC's en gemeenten op elkaar aangewezen om de volwasseneneducatie die voortkomt uit dit beleidsthema te verzorgen. Door de toegenomen druk op de contractrelatie door onder andere de afnemende budgetten en veranderingen in de kaders van verantwoording, zijn in dit onderzoek de spanningen rondom de afhankelijkheidsrelatie onder de loep genomen. Door de focus op verticale verantwoording kan worden aangegeven welke mogelijkheden en tekortkomingen verticale verantwoording teweeg brengt. De vraag die in dit onderzoek daarom centraal staat, luidt:

"Op welke wijze vindt de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten met betrekking tot volwasseneneducatie plaats en wanneer kan deze vorm van verticale verantwoording als succesvol worden beoordeeld?"

Over het proces, de wijze en het doel van verticale verantwoording door ROC's aan gemeenten naar aanleiding van volwasseneneducatie zijn vanuit theoretisch beschrijvend perspectief verwachtingen opgesteld. Door middel van het bestuderen van de verschillende productovereenkomsten en interviews met zeven ROC's en bij ieder ROC twee bijbehorende gemeenten is een nuancering gegeven op deze verwachtingen. Hiermee is de wijze van verticale verantwoording in beeld gebracht wat leidt tot een aantal voorwaarden van een succesvolle(re) contractrelatie die in de aanbevelingen verwerkt zijn.

In dit hoofdstuk wordt allereerst een afronding van het onderzoek gegeven waarin een beschrijving van de verticale verantwoording in de afhankelijkheidsrelatie tussen ROC's en gemeenten wordt gegeven. Vervolgens worden de verschillende aspecten van verticale verantwoording benoemd, namelijk het verantwoordingsproces, de wijze en ervaring van verantwoording en het doel van verantwoording. Door gebruik te maken van de schijven van de 'golden circle' staat in paragraaf 1 de totale cirkel centraal, wordt in paragraaf 2 het proces van *wat* naar *waarom* beschreven, wordt in paragraaf 3 de richting tot een succesvolle relatie gevolgd door vanuit de *waarom* de *hoe* te beschrijven en wordt in paragraaf 4 antwoord gegeven op de hoofdvraag resulterend in het *wat*. Vervolgens worden in paragraaf 5 aanbevelingen gegeven die gebaseerd zijn op tastbare resultaten uit de beschrijving van *waarom* naar *wat* en de voorwaarden weergegeven voor het creëren van een succesvolle(re) contractrelatie. De discussie sluit dit onderzoek af, waarin een kanttekening op de wijze van onderzoek wordt gegeven en waarin een aanzet wordt gegeven voor vervolgonderzoek.



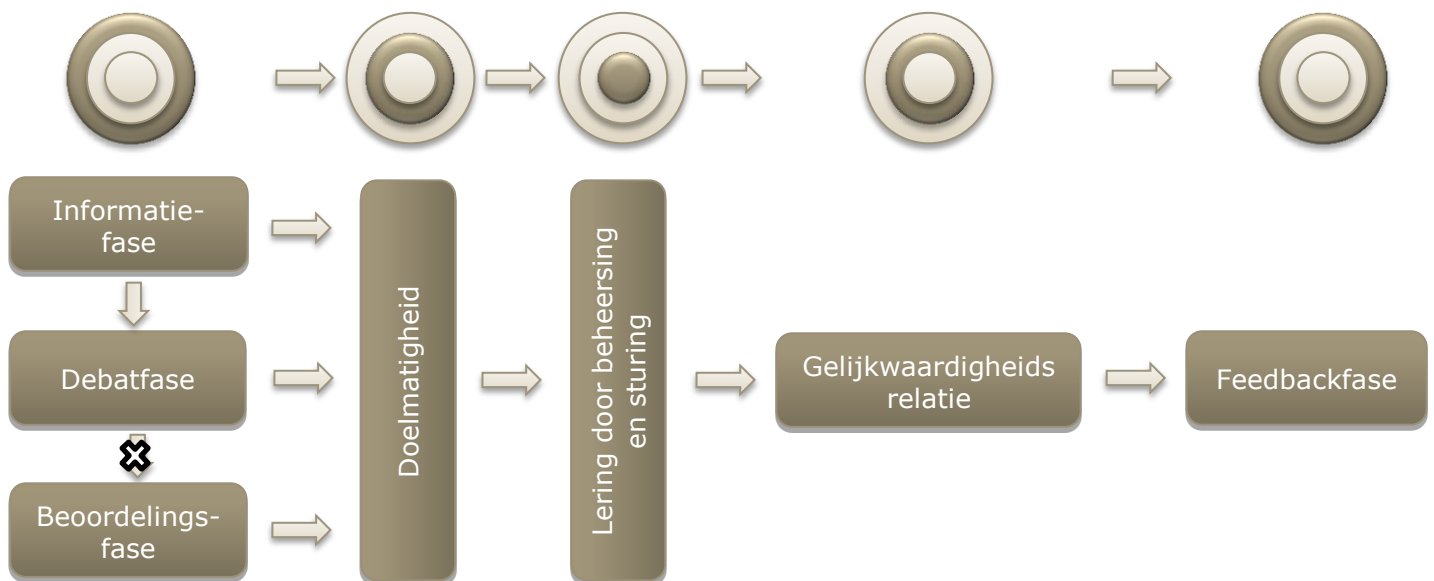
Zowel in volwasseneneducatie, als in de relatie tussen ROC's en gemeenten, als in de wijze van onderzoek doen, blijkt dat blijven leren centraal staat, het hele leven lang.

9.1 Afhankelijkheidsrelatie

In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze de verantwoording plaatsvindt tussen ROC's en gemeenten en hoe het arrangement rondom verticale verantwoording kan worden beoordeeld. In de contractrelatie is sprake van verticale verantwoording uitgevoerd door de gemeente als opdrachtgever en het ROC als opdrachtnemer. Ook is sprake van een afhankelijkheidsrelatie aangezien beide actoren tot elkaar 'veroordeeld' zijn. Hier zijn zowel negatieve als positieve kanten aan verbonden. Aan de ene kant is minder sprake van innovatie en efficiëntie, aangezien minder 'bewezen' hoeft te worden. Aan de andere kant wordt hierdoor een band opgebouwd over de jaren heen die bijdraagt aan een goede relatie met een positief resultaat als gevolg.

Over het algemeen beoordelen de gemeenten en de ROC's de verantwoording in de contractrelatie als positief. De afwezigheid van duidelijke consequenties naar aanleiding van een beoordeling wordt als minder noodzakelijk gezien door de mate van informatie-uitwisseling die plaatsvindt. De afwezigheid van de beoordelingsfase in de contractrelatie wordt zodoende opgevangen door de focus op doelmatigheid van beide partijen. Echter kan er onrust in de relatie tussen gemeente en ROC ontstaan wanneer geen sprake is van een balans in de wijze van verantwoorden wat kan resulteren in verantwoordingsdruk. De afhankelijkheidsrelatie zorgt zo voor een behoefte aan beheersing en sturing om zelf meer te kunnen sturen op 'de goede dingen' en beheersing van 'het goed doen'. Door het leervermogen centraal te stellen naar aanleiding van de behoefte van beheersing en sturing, kan een verandering in de machtsbalans plaatsvinden waardoor meer sprake is van een gelijkwaardige relatie. In onderstaand schema wordt vanuit deze aaneenschakeling van aspecten weergegeven dat een succesvolle contractrelatie gebaat is bij het toevoegen van een feedbackfase. De bovenste rij in het schema heeft betrekking op de verhouding tussen de verschillende onderdelen van verantwoording zoals deze benoemd zijn in het onderzoek. De onderste rij betreft de belangrijkste termen over de verschillende onderdelen van verticale verantwoording en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Figuur 8. Samenhang contractrelatie



De verschillende onderdelen van deze contractrelatie zullen hieronder toe worden gelicht en uitmonden in aanbevelingen die de gelijkwaardigheid in de relatie tussen ROC en gemeente kan stimuleren.

9.2 Behoefte aan beheersing en sturing

De voorwaarden om tot een succesvolle contractrelatie te komen zijn naar aanleiding van de beschrijving van de fases en de wijze en ervaring van verantwoording gebaseerd op de conclusie dat er behoefte is aan beheersing en sturing. Volgens Bovens en Schillemans (2009, p.23) verloopt het verantwoordingsproces in drie fases; de informatiefase, de debatfase en de beoordelingsfase. Uit de empirische resultaten blijkt dat de verschillende fases van verantwoording in de casus van dit onderzoek niet volledig worden doorlopen. In figuur 8 is dit verantwoordingsproces aan het begin van de aaneenschakeling weergegeven. Door de jarenlange relatie tussen ROC en gemeente naar aanleiding van de verplichte contractrelatie is een vertrouwen ontstaan, waardoor afrekening als minder noodzakelijk wordt geacht. Op basis hiervan kan worden gesteld dat afwezigheid van de beoordelingsfase minder van belang is. De visie van Linker (2009, p.66-67) op het verantwoordingsproces kan echter een toevoeging bieden door de nadruk te leggen op aanwezigheid van interactie en het gebruik van feedback om het verantwoordingsproces te verbeteren. Door sommige ROC's en gemeenten wordt deze vorm van interactie al als positief ervaren, maar niet in elke relatie is deze vorm van brede interactie terug te vinden.

De afwezigheid van interactie vindt plaats in een context waarin volwasseneneducatie hoog op de agenda staat terwijl het aantal fte's bij ROC's en het budget van gemeenten dat hiervoor beschikbaar is steeds verder afneemt. De mate van verantwoording neemt hierdoor toe omdat er meer keuzes gemaakt moeten worden, die onder andere het gevolg kunnen zijn van bezuinigingen. Een afname van middelen blijkt voor meer controle te zorgen en kan leiden tot een afname van de doelmatigheid van verantwoording doordat er minder vrijheid is om het beleid in te vullen. Wetgeving kan zo als rechtmatige stok achter de deur worden gebruikt in plaats van een bijdrage te leveren aan een doelmatige uitvoering. De juistheid van de controle op rechtmatigheid van verantwoording verliest ook aan kracht wanneer wetgeving een beperkte ruimte overlaat. Ondanks dat de rechtmatigheid in de contractrelatie weinig houvast biedt, blijkt de focus op doelmatigheid aanwezig te blijven. Om deze doelmatigheid volledig tot zijn recht te laten komen, is een mate van gelijkwaardigheid nodig terwijl in de contractrelatie vaak toch de afhankelijkheid van elkaar wordt benoemd.

9.3 Gelijkwaardigheidsrelatie

De wijze van verantwoording vindt in de contractrelatie tussen ROC's en gemeenten voornamelijk plaats naar aanleiding van financiële en beleidsmatige verantwoording. Hiermee ligt de focus vooral op de goedkeuring van cijfermatige prestaties en op het democratische gehalte van de uitvoering. Door de verminderde focus op procesmatige verantwoording, ontstaan problemen in het behalen van juistheid in de controle op rechtmatigheid. Deze focus in de contractrelatie is te verklaren doordat de actoren wettelijk op elkaar aangewezen zijn en daardoor het creëren van sturing en beheersing geen onderdeel is van de opzet van de relatie. Hierbij bieden de voordelen van horizontale verantwoording inzicht door het strategische argument van het kantelen van de machtsbalans toe te passen. Door een verschuiving van de afhankelijkheidsrelatie naar een gelijkwaardigheidsrelatie wordt meer nadruk gelegd op de wijze van sturing en

beheersing, zowel vanuit de actor als vanuit het forum. Met de focus op het creëren van een gelijkwaardige relatie wordt getracht een sfeer tot stand te brengen waarin een machtsvrije dialoog mogelijk is, wat als criteria wordt gezien om versterking van het cybernetisch perspectief mogelijk te maken.

9.4 Doelmatige feedback

In dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat bij verticale verantwoording in een contractrelatie de nadruk ligt op de informatie- en debatfase van het verantwoordingsproces. De verantwoording wordt voornamelijk op beleidsmatige en financiële wijze ingevuld, de verdeling van verantwoordelijkheden vindt op indirecte wijze plaats en er is maar in beperkte mate sprake van verantwoordingslast en -tekort. Dit heeft als gevolg dat in de contractrelatie mogelijkheden zijn tot het creëren van een lerende omgeving, dat opvallend genoeg de juistheid van controle op de rechtmatigheid in twijfel wordt getrokken en dat ondanks, maar ook dankzij een stevige verankering doelmatigheid van verantwoording wordt nagestreefd. Ondanks de focus op doelmatigheid blijft een behoefte aan sturing en beheersing aanwezig, die vervuld kan worden door de actor en het forum niet afhankelijk, maar juist gelijkwaardig tegenover elkaar te zetten. Door middel van een feedbackfase aan het proces van verantwoording toe te voegen, wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot lerend vermogen en wordt toegewerkt naar een gelijkwaardige relatie.

Onderstaand citaat geeft de mogelijkheid tot een succesvolle contractrelatie weer:

Je kan heel goed met elkaar zaken doen en ook begrip hebben voor elkaars situatie. Wij zijn wel opdrachtgever, maar het is wel een onderhandelings situatie. Er zijn wel eens dingen, je moet soms scherp zijn op zaken, maar het is een gezamenlijk belang om de burgers van de gemeente en regio te bedienen. En dat heb ik ervaren dat het ROC hart voor de zaak heeft. (Gemeente B1)

In onderstaande tabel wordt de conclusie van dit onderzoek schematisch weergegeven, waarbij de verwachtingen uit de theorie tegenover de uitkomsten uit de empirie worden gezet, die aanzet geven tot een succesvolle(re) contractrelatie.

Tabel 15. Schematische weergave hoofdvraag

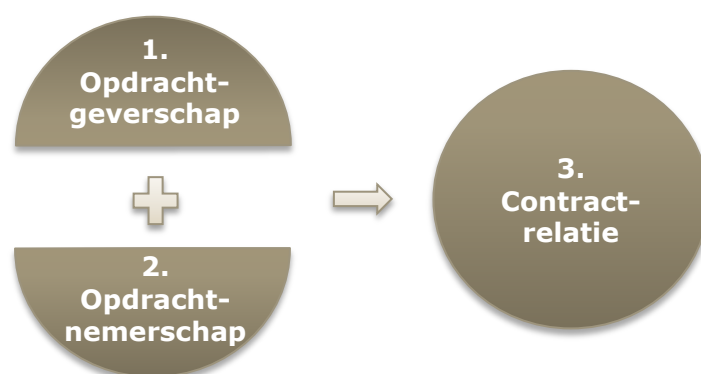
	Theorie	Empirie	Succesvol(ler)
WHAT: Proces	Focus informatie- en beoordelingsfase	Focus informatie- en debatfase	Toevoegen van feedbackfase
HOW: Vorm	Balans wijze verantwoording	Doelmatigheid als leidraad	Creëren van gelijkwaardige relatie
WHY: Doel	Focus op rechtsstatelijk en democratisch doel	Mogelijkheden vanuit cybernetisch perspectief	Leervermogen door beheersing en sturing versterken

9.5 Aanbevelingen

De contractrelatie; een succesvol verstandshuwelijk? Het is zeker mogelijk, maar uit bovenstaande conclusie is gebleken dat het slagen enkele voorwaarden kent. Over het algemeen wordt de verantwoordingsrelatie tussen ROC's en gemeenten als positief

ervaren, maar voornamelijk door het versterken van de verantwoording vanuit cybernetisch perspectief kan de relatie tot een groter succes leiden. Door de behoefte aan sturing en beheersing die beide actoren ervaren in te willigen, ontstaat gelijkwaardigheid tussen de gemeenten en de ROC's. Deze verhouding tussen actor en forum kan worden gestimuleerd door middel van feedback. Deze toevoeging van een feedbackfase is verder uitgewerkt in drie aanbevelingen die voor zowel ROC's als gemeenten als handvat kunnen dienen. Hiermee wordt niet alleen gekeken naar een verbetering van de huidige relatie tussen ROC's en gemeenten, maar wordt ook een mogelijke investering op het gebied van volwasseneneducatie mogelijk gemaakt door interne afstemming en kennisdeling.

Figuur 9. Verhouding aanbevelingen



In figuur 9 wordt de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in een gelijkwaardige contractrelatie weergegeven. Uit het schema blijkt dat beide partijen van elkaar afhankelijk zijn. Tegelijkertijd wordt zichtbaar gemaakt dat beide partijen een gelijke weergave hebben en dus gelijkwaardig aan elkaar zijn. Aangezien de afhankelijkheid tussen gemeente en ROC niet kan worden weggenomen, is het niet mogelijk om deze eigenschap van de contractrelatie te verminderen. De uitdaging in deze contractrelatie ligt in het verleggen van de focus van afhankelijkheid naar gelijkwaardigheid. De aanbevelingen benadrukken het vervullen van goed opdrachtgeverschap en goed opdrachtnemerschap om deze focus aan te brengen, waarbij het leren van andere contractrelaties ook van meerwaarde kan zijn. In tabel 16 wordt samengevat wat onder goed opdrachtgeverschap en goed opdrachtnemerschap wordt verstaan. Deze drie voorwaarden voor een succesvolle contractrelatie worden hieronder in de aanbevelingen verder toegelicht.

Tabel 16. Aanbevelingen contractrelatie

	Afhankelijkheid	Gelijkwaardigheid
Goed opdrachtgeverschap	Aanwezigheid van schotten	Interne spreiding en verbinding
Goed opdrachtnemerschap	Focus op interne processen	Blik op extern
Contractrelatie	Gescheiden kennis	Gedeelde kennis

Goed opdrachtgeverschap

Ondanks dat de kaders voor de gemeenten met betrekking tot de contractrelatie zijn uitgestippeld, is het voor gemeenten noodzakelijk hun rol als opdrachtgever zo helder en scherp mogelijk in te vullen. Gebleken is dat een prikkel tot presteren in de

contractrelatie niet altijd aanwezig is, waar gemeenten een grote rol in kunnen spelen om dit wel te bewerkstelligen. Om aanzet te geven tot presteren moet bij elke gemeente voldoende kennis en daadkracht aanwezig zijn om het beleid uit te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat binnen een gemeente sprake kan zijn van isolatie van het beleidsonderwerp volwasseneneducatie en dat gemeenten vaak op zichzelf staan. Hierdoor wordt de kracht van een gemeente, met bijbehorende kennis en sturing, niet volledig benut. Ook een duidelijk doel met betrekking tot het beleidsonderwerp leidt tot meer sturing en het duidelijk weergeven van de behoefte van informatie van het ROC leidt tot meer beheersing.

Het oriënteren op informatie van derden is voor gemeenten een optie om de eigen rol van opdrachtgever sterker in te vullen zodat niet vanzelfsprekend de vraag naar informatie bij het ROC wordt neergelegd, waardoor de gelijkwaardigheidsrelatie uit balans kan raken. Om op te treden als volwaardige samenwerkingspartner kan samenwerking binnen en tussen gemeenten worden aanbevolen. Tussen verschillende gemeenten is al sprake van een bundeling van budgetten, maar het gebruik van aanwezige kennis binnen de gemeenten kan sterker worden benut. Om een ontschotting binnen de gemeente en tussen gemeenten onderling te bewerkstelligen, is het noodzaak om meer overleg te plegen en duidelijkheid te creëren over de taakverdeling. Door de expertise die intern bij de gemeente aanwezig is meer onder de aandacht te brengen, kan het gesprek met het ROC meer inhoud krijgen. Door het samenvoegen van gemeentebudget en kennis ontstaat meer duidelijkheid over de rol die de gemeente inneemt in de relatie met het ROC en is er meer ruimte voor innovatie en investeringen.

Het ROC kan een zekere rol spelen in deze samenwerking door het contact tussen gemeenten te stimuleren en te communiceren naar meerdere gemeenten tegelijkertijd. Ook kan de waarde van de beoordelingsfase in het verantwoordingsproces worden vergroot doordat de uitvoering van ROC's vergeleken kan worden. Door deze vergelijking voor gemeenten kan meer betekenis worden gegeven aan de behaalde resultaten en het oordeel wat hiermee gepaard kan gaan. Ook biedt ontschotting een meerwaarde voor het opdrachtgeverschap doordat toenemende budgetten tussen en binnen gemeenten meer speling in de uitvoering mogelijk maken.

Goed opdrachtnemerschap

Ondanks dat in een contractrelatie met verticale verantwoording een duidelijke machtsrelatie aanwezig is, blijkt dat niet altijd duidelijk is welke rol het ROC vervult. Voornamelijk in het bepalen van de doelgroep van laaggeletterdheid en het uitvoeren van de werving van deelnemers is niet altijd een duidelijke rolverdeling zichtbaar. Ook over de wijze van het aanleveren van informatie voor de verantwoording van de gemeente naar het Rijk is niet altijd vastgelegd welke rol het ROC hierin speelt. Door deze onduidelijkheid over de rolverdeling ontstaat frustratie die kan leiden tot een verzwaring van de contractrelatie.

Door duidelijk te maken in de relatie tussen het ROC en de gemeente wie welke verantwoordelijkheid op zich neemt en wie waarover moet rapporteren neemt de beheersing en sturing toe. Het leveren van duidelijkheid hoeft niet enkel plaats te vinden door het opnemen van verantwoordelijkheden in de overeenkomst, maar het uitspreken en in gesprek gaan over de rolverdeling kan al voor duidelijkheid zorgen. Onder andere het opnemen van werving als gedeelde taak en flexibiliteit rondom het beschikbare

budget zorgt voor meer duidelijkheid in de contractrelatie. Ook de drang naar controle door de gemeente kan afnemen wanneer duidelijke afspraken zijn gemaakt over verantwoordelijkheden.

Het ROC kan zich sterker als opdrachtnemer opstellen door directer te communiceren over de verplichte en vrijwillige verantwoording die wordt geleverd. Het kritisch bekijken en bespreken van de noodzaak van informatie vindt tussen de meeste gemeenten en ROC's al plaats, maar is voornamelijk gericht op de verplichte informatie. De vorm van interactie wordt door beide partijen al als positief beoordeeld, maar het duidelijk benadrukken welke informatie het ROC vrijwillig levert of kan leveren kan van meerwaarde zijn voor het creëren van een gelijkwaardigheidsrelatie. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie is tussen ROC en gemeente al onderwerp van gesprek, maar gezien de twijfel over de juistheid van de controle op rechtmatigheid is extra aandacht hiervoor wenselijk. Hiervoor is flexibiliteit van het ROC met betrekking tot het geven van informatie gericht op prestatie noodzakelijk.

Contractrelatie

De behoefte aan beheersing en sturing die in de contractrelatie bij ROC's en gemeenten leeft, komt onder andere voort uit het niet hebben of niet kunnen verkrijgen van voldoende informatie. Dit heeft zowel betrekking op informatie die onderdeel is van het verantwoordingsproces als informatie over de mogelijkheden voor een succesvolle contractrelatie. De kern van dit onderzoek is dat het toevoegen van een feedbackfase in het verantwoordingsproces bijdraagt aan de contractrelatie tussen ROC en gemeente. Deze reflectie op de gang van zaken, doelen, effecten en prestaties biedt op kleine schaal mogelijkheden tot succes. Een voorwaarde voor het kunnen benutten van feedback is het bekend zijn met elkaar en met de inhoud van de contractrelatie. Meerdere respondenten geven aan dat er kennisverlies ontstaat door een hoog verloop van betrokkenen, maar dat hierdoor ook het vertrouwen afneemt wat de contractrelatie niet ten goede komt.

Ook op grote schaal kan feedback een toevoeging zijn. Voornamelijk door de afgelopen en komende wetswijzigingen blijkt namelijk dat niet volledig duidelijk is wat er van gemeenten en ROC's verwacht wordt van hun rol in de uitvoering van de contractrelatie. Zo heeft het opstellen van de overeenkomst van dit jaar al tot veel onduidelijkheid geleid. Echter bleek dat de onzekerheid, waarvan bij meerdere respondenten sprake was, niet onderling gedeeld werd. Hierdoor was weinig sprake van kennisdeling en hebben de gemeenten en ROC's naar eigeninzicht invulling gegeven aan onder andere de nieuwe overeenkomst.

Uit het onderzoek blijkt dat vanuit cybernetisch perspectief de verticale verantwoording kan worden versterkt, wanneer gekeken wordt naar de mogelijkheid van derden die informatie aanleveren. Door meer voorbeeld te nemen aan andere contractrelaties kan meer lering worden getrokken uit de verantwoording die tussen andere ROC's en gemeenten plaatsvindt en kan de kennisdeling worden vergroot. Dat deze mogelijkheid op dit moment nog niet volledig wordt benut, wordt door een respondent typisch weergegeven door de aanwezigheid van het gevoel dat zij mogelijk "*niet hard genoeg schreeuwen*" (ROC F) tijdens onderlinge overleggen met andere ROC's, maar wel het idee hebben dat zij goede voorbeelden kunnen aandragen. In een enkel geval blijkt ook dat het ROC als schakel fungeert in de kennisdeling tussen gemeenten, maar wat nog niet door alle ROC's wordt gedaan of door gemeenten naar wordt gevraagd. Een bundeling

van kennis zorgt zo voor meer focus en daadkracht doordat overbodige vragen eerder worden voorkomen en mogelijkheden in de contractrelatie inzichtelijker zijn.

Eerder is in dit onderzoek de rol van de VNG en de MBO Raad weergegeven in de verhouding tussen de verschillende actoren in deze contractrelatie. Om meer kennisdeling over de contractrelatie mogelijk te maken kunnen hierin deze twee partijen een grotere rol spelen. Ondanks dat hierop nu al door beide partijen gericht wordt, kan meer focus op het faciliteren van het delen van *best practices* bijdragen aan de waarden van kennisdeling. Niet enkel het delen van informatie over deze specifieke contractrelatie, maar ook overige aanwezige informatie over contacten tussen gemeenten en ROC's kan voor beide partners van toegevoegde waarde zijn. Een kanttekening moet hierbij echter wel gegeven worden, doordat het gezamenlijk aanzetten tot meer kennisdeling afhankelijk is van de zekerheid over de continuïteit van de relatie. Op de onzekerheid die hierom heerst, zal in de discussie verder in worden gegaan.

9.6 Discussie

Tijdens het verloop van dit onderzoek zijn verschillende keuzes gemaakt die ter discussie gesteld kunnen worden. De invloed van de interviewer en het moeten maken van een keuze in respondenten zijn gevolgen van het doen van interviews en zijn van invloed op de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. Het gevolg hiervan wordt hieronder beschreven. Vervolgens wordt een aanzet gegeven tot vervolgonderzoek aangezien bepaalde interessante zaken in het onderzoek naar voren zijn gekomen, maar niet de ruimte was om deze verder uit te werken.

Gevolg interviews

Wanneer het voeren van interviews ingezet wordt als onderzoeksmethode heeft de interviewer in zekere mate invloed op de te verzamelen data. Naast de algemene invloeden die een interviewer kan uitoefenen, zoals het sturen van antwoorden of het verkrijgen van sociaal-wenselijke antwoorden (Van Thiel, 2007, p.59), vond er tijdens dit onderzoek nog een andere vorm van invloed plaats. Aangezien per specifieke situatie drie interviews werden uitgevoerd, waren respondenten zich ervan bewust dat ook met hun samenwerkingspartners gesproken was of zou worden. Dit had als gevolg dat respondenten soms gingen gissen naar wat samenwerkingspartners hadden verteld en vroegen zij zich ook af of een bepaalde vraag aan de orde kwam doordat het mogelijk door een partner verteld was. Door tijdens elk interview aan te geven dat dit onderzoek niet casus-specifiek gericht is, nam de druk rondom vergelijken en achterhalen af, waardoor de betrouwbaarheid van de resultaten niet afnam.

Zowel uit de invloed van de context specifieke-informatie als uit het onderzoek blijkt dat de continuïteit van de relatie, waaronder het contact tussen de betrokkenen, een belangrijke rol speelt. Deze invloed van de context is van invloed op de resultaten, waardoor de validiteit van de resultaten zou kunnen afnemen (Van Thiel, 2007, p.113). Echter is gestreefd naar een zo groot mogelijke variatie tussen respondenten, waardoor de context niet in grote mate de validiteit doet afnemen.

Na verloop van tijd nam de invloed van de interviewer echter ook op positieve wijze toe, aangezien respondenten zich ervan bewust waren dat de onderzoeker op de hoogte was van de specifieke situatie bij andere ROC's en gemeenten. Hierdoor veranderde de houding van verschillende respondenten en werd meer open gesproken. Ook kon dieper

op de inhoud worden ingegaan, doordat de onderzoeker bekend was of op de hoogte was van de specifieke situatie. Ondanks dat hierdoor ook meer uitweiding tijdens de interviews plaatsvond, leidde dit tot een grotere mate van kennisdeling.

Vervolgonderzoek

In dit onderzoek is de keuze gemaakt om met betrekking tot volwasseneneducatie te kijken naar de gevolgen voor het veld, oftewel de contractrelatie tussen ROC's en de gemeenten. De invulling van deze contractrelatie is op dit moment echter aan grote verandering onderhevig, aangezien de huidige stand van zaken is dat per 1 januari 2015 gemeenten niet meer verplicht zijn volwasseneneducatie bij ROC's in te kopen. Voor vervolgonderzoek kan daarom de focus op het ministerie van OCW worden gelegd om in beeld brengen welke keuzes er door het Rijk zijn gemaakt om zo het totale veld van volwasseneneducatie te duiden. Vanuit dit oogpunt zou de focus duidelijker kunnen liggen op de toekomstige marktwerking. Hierover is duidelijkheid gewenst door ROC's, maar ook door gemeenten en de doelgroep van volwasseneneducatie.

De invoering van de marktwerking kan verschillende gevolgen hebben voor de verantwoording rondom volwasseneneducatie, aangezien dan geen sprake meer is van een afhankelijkheidsrelatie. Zo is het de vraag of het mogelijk is om een gelijkwaardigheidsrelatie te creëren, mede doordat de continuïteit van de relatie zal afnemen. Ook de rol van de accountant in de contractrelatie kan vanuit dit perspectief meer onder de loep worden genomen, om niet enkel aanbevelingen te geven gericht op de ROC's en de gemeenten, maar ook voor overige betrokkenen die van invloed zijn op de verantwoording.

Referenties

- Bakker, W. & K. Yesilkagit (2005). *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Berg, M. van den (2004). *Handen en voeten aan meervoudig publiek verantwoording in het onderwijs*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Boers, I & C. van Montfort (2009). Raden van toezicht. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (p.143-160). Den Haag: Boom Lemma.
- Bovens, M. (2005). Publieke verantwoording: Een analysekader. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording* (p.25-55). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M. & P. 't Hart (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording* (p.245-264). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M. & T. Schillemans (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom Lemma.
- Centraal Bureau voor de Statistiek StatLine (2013). *Educatie, deelnemers naar educatietype*. Den Haag: CBS.
- Dees, M. (2011). *De public sector auditor – Trait d'union in het openbaar bestuur*. Breukelen: Nyenrode Business Universiteit.
- Dijck, M. van (2000). Bve-sector. In M. van den Berg (Eds.), *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig* (p.67-176). Den Haag: Onderwijsraad.
- Dorscheidt, E. & Heida, F. (2010). *Participatieladder: meedoen gemeten*. Den Haag: VNG.
- Duivenboden, H. van, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (2009a). Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein: introductie. In H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (Eds.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (p.1-12). Den Haag: Boom Lemma.
- Duivenboden, H. van, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (2009b). Verbonden verantwoordelijkheden: ver weg of op weg? In H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (Eds.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (p.339-351). Den Haag: Boom Lemma.
- European Institute for Brand Management (2010). *De Golden Circle*. Rotterdam: EURIB.
- Greef, M. de (2012). *De invloed van volwasseneneducatie op de toename in sociale inclusie*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.

- Hendriks, B. (2007). 'Educatie is slechts één klik verwijderd van het mbo'. *MBO magazine*, 2007(juni), p.17-19.
- Linker, P. (2009). Verantwoording over prestaties. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds), *Handboek publieke verantwoording* (p.55-78). Den Haag: Boom Lemma.
- MBO Raad (2010). *Gemeente en ROC: partners in participatie*. Den Haag: Excelsior.
- MBO Raad (2013a). *Leven lang leren*. Woerden: MBO Raad. Geraadpleegd via <http://www.mboraad.nl/?dossier/43102/Leven+lang+leren.aspx> (18-2-2013).
- MBO Raad (2013b) *MBO in feiten en cijfers*. Woerden: MBO Raad. Geraadpleegd via <http://www.mboraad.nl/?category/424202/Mbo+in+feiten+en+cijfers.aspx> (18-3-2013).
- MBO Raad (2013c). *Volwasseneneducatie*. Woerden: MBO Raad. Geraadpleegd via <http://www.mboraad.nl/?page/11031/Volwasseneneducatie.aspx> (18-2-2013).
- Meijer, A. (2005). Tekort of overdaad? Publieke verantwoording in het informatietijdperk. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Eds), *Publieke verantwoording* (p.56-70). Amsterdam: Boom.
- Meijer, A., S. Grimmelikhuijsen & G.J. Brandsma (2009). Verbreedt en versterkt openbaarmaking de publieke verantwoording? In M. Bovens & T. Schillemans (Eds), *Handboek publieke verantwoording* (p.205-227). Den Haag: Boom Lemma.
- Ministerie OCW (2011). *Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015 "Geletterdheid in Nederland"*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Montfort, C. van (2009). Verantwoording aan departementen. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds), *Handboek publieke verantwoording* (p.81-100). Den Haag: Boom Lemma.
- Noordegraaf, M. & J. Sterrenburg (2009). Publieke professionals en verantwoordingsdruk. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds), *Handboek publieke verantwoording* (p.231-252). Den Haag: Boom Lemma.
- Projectbureau Voorbereidingstrajecten Participatiebudget (2009). *Handreiking samenvatting huidig beleid. Re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijn, R. van & M. van Twist (2009). Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds), *Handboek publieke verantwoording* (p.255-273). Den Haag: Boom Lemma.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht*. Amsterdam: Lemma.
- Schillemans, T., M. Bovens & S. le Cointre (2011). Publieke managers en publieke verantwoording. In M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (Eds), *Handboek publiek management* (p.211-239). Den Haag: Boom Lemma.

- Schoonhoven, R. (2012). *Educatie op een kruispunt*. Rotterdam: Actis Advies.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), p.219-237.
- Sinek, S. (2009). *Start with why. How great leaders inspire everyone to take action*. New York: Penguin Group.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010). *Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steehouder, P. & M. Tijssen (2011). *Opbrengsten in beeld. Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. Den Bosch: CINOP.
- Stuurgroep evaluatie WEB (2001). *De WEB: naar eenvoud en evenwicht*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.
- Tweede Kamer (2013, 4 februari). *Besluit tot wijziging van enige algemene maatregelen van bestuur inzake het participatiebudget, contacturen, referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, examengeld staatsexamen Nederlands als tweede taal en technische wijzigingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, 33458 nr.2*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Twist, M.J.W. van, P.M. Karré & S. Cels (2010). *Beleidsdruk, een beschouwing*. Den Haag: NSOB.
- Vermaas, J. & P. Zoontjens (2009). Verticale en horizontale verantwoording in het voortgezet onderwijs: eenheid of tegenstelling? In H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (Eds.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (p.201-212). Den Haag: Boom Lemma.
- Vijlder, F. de & A. Westerhuis (2007). *Meervoudige publieke verantwoording*. Amsterdam: Max Goote.
- Vijlder, F. de & G. de Jager (2005). Meervoudige publieke verantwoording in het onderwijs. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Eds), *Publieke verantwoording* (p.185-214). Amsterdam: Boom.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wieles, J. (2009). Verantwoording over financiën en rechtmatigheid. In M. Bovens & T. Schillemans (Eds), *Handboek publieke verantwoording* (p.35-53). Den Haag: Boom Lemma.
- Yin, R.K. (2009). *Case study research, design and methods* . Los Angeles: Sage.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1. Verhouding actoren volwasseneneducatie	11
Figuur 2. 'The golden circle'	14
Figuur 3. Opbouw hoofdstukken	15
Figuur 4. Relatie actor en forum in verantwoordingsproces	17
Figuur 5. Schakels van het verantwoordingsproces	19
Figuur 6. Aantal deelnemers educatie	34
Figuur 7. Aantal deelnemers beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2011/2012	38
Figuur 8. Samenhang contractrelatie	77
Figuur 9. Verhouding aanbevelingen	80

Tabellen

Tabel 1. Verticale verantwoording als theoretisch proces	23
Tabel 2. Vergelijking theoretisch verantwoordingsproces horizontale verantwoording	23
Tabel 3. Verticale verantwoording als theoretisch doel	36
Tabel 4. Vergelijking theoretische verantwoordingsdoelen horizontale verantwoording	36
Tabel 5. Keuze respondenten	39
Tabel 6. Operationalisatieschema	39
Tabel 7. Wijze van verantwoording vastgelegd in de productovereenkomsten	45
Tabel 8. Verloop verantwoordingsproces per respondent	52
Tabel 9. Verticale verantwoording als empirisch proces	53
Tabel 10. Wijze van verantwoording	61
Tabel 11. Verticale verantwoording als proces	67
Tabel 12. Verticale verantwoording als doel	70
Tabel 13. Vergelijking verantwoordingsproces horizontale verantwoording	71
Tabel 14. Vergelijking verantwoordingsdoelen horizontale verantwoording	72
Tabel 15. Schematische weergave hoofdvraag	79
Tabel 16. Aanbevelingen contractrelatie	80

Bijlage 2. Respondenten

Instelling	Functie respondent*	Datum
ROC A	Directeur/manager educatie	12 april 2013
Gemeente A1	Beleidsmedewerker/adviseur	17 mei 2013
Gemeente A2	Beleidsmedewerker/adviseur	16 mei 2013
ROC B	Directeur/manager educatie	15 april 2013
Gemeente B1	Beleidsmedewerker/adviseur	24 april 2013
Gemeente B2	Beleidsmedewerker/adviseur	23 april 2013
ROC C	Directeur/manager educatie	17 april 2013
Gemeente C1	Beleidsmedewerker/adviseur	17 april 2013
Gemeente C2	Beleidsmedewerker/adviseur	21 mei 2013
ROC D	Directeur/managers educatie	17 april 2013
Gemeente D1	Beleidsmedewerker/adviseur	15 mei 2013
Gemeente D2	Beleidsmedewerker/adviseur	15 mei 2013
ROC E	Directeur/manager educatie	22 april 2013
Gemeente E1	Beleidsmedewerker/adviseur	22 april 2013
Gemeente E2	Beleidsmedewerker/adviseur	22 april 2013
ROC F	Directeur/manager educatie	1 mei 2013
Gemeente F1	Beleidsmedewerker/adviseur	1 mei 2013
Gemeente F2	Beleidsmedewerker/adviseur	14 mei 2013
ROC G	Directeur/manager educatie	13 mei 2013
Gemeente G1	Beleidsmedewerkers/adviseurs	26 april 2013
Gemeente G2	Beleidsmedewerker/adviseur	7 mei 2013

* Om de anonimiteit van de respondenten na te streven zijn de functies veralgemeniseerd.

Bijlage 3. Topiclijst ROC

Inleiding

- Doel onderzoek
- Opnemen
- Respondent voorstellen
 - o Functie en taken met betrekking tot relatie gemeente

Achtergrond

- Eigen beleid
 - o Rol educatie, mate van issue
- Relatie ROC – gemeente
 - o Tijdsperiode samenwerking
 - o Veranderingen in inhoud overeenkomsten
 - o Benoemen sterk en een zwak punt
- Landelijk beleid
 - o Effect van verandering in focus en bekostiging → anticipeert/reageert
 - o Benoemen sterk en een zwak punt

Productovereenkomst

- Voorbereiding op de productovereenkomst
 - o Rol meerjarige raamovereenkomst
 - o Onderhandelingen of vraag en aanbod
- Inhoud productovereenkomst
 - o Vastgelegde afspraken
 - Detaillering afspraken (groeps grootte) en werving
- Evaluatie overeenkomst
 - o Informatiestroom tijdens verloop overeenkomst
 - Wijze van informatiestroom
 - o Verloopt betalingsritme
- Nieuwe overeenkomst
 - o Tijdsverloop van het tekenen van een nieuwe overeenkomst
 - o Gevolg wanneer de gemeente niet tevreden is

Doel afspraken

- Verplichting van geven van informatie
 - o Gemeente, overheid, BRON, ...
 - o Binnen ROC (jaarverslag, jaarrekening, ...)
- Nastreven van welk doel
- Ervaring mate van verantwoording (meer/minder)
 - o Last of tekort
- Ervaring wijze van verantwoording
 - o Mogelijkheden tot digitalisering/ondersteuning, mogelijk in financiering
- Verantwoording richting overige partijen
 - o Waarom en hoe
- Samenwerking met andere ROC's
 - o Verloopt contact

Toekomstperspectief

- Verandering relatie ROC – gemeente: Tijdsperiode en inhoud
- Landelijke veranderingen
 - o Mening verplichte winkelnering
 - o Gevolg relatie met gemeenten

Afsluiting

- Samenvatten
- Vragen of opmerkingen

Bijlage 4. Topiclijst gemeente

Inleiding

- Doel onderzoek
- Opnemen
- Respondent voorstellen
 - o Functie en taken met betrekking tot relatie ROC

Achtergrond

- Eigen beleid
 - o Rol educatie, mate van issue
- Relatie ROC – gemeente
 - o Tijdsperiode samenwerking
 - o Veranderingen in inhoud overeenkomsten
 - o Benoemen sterk en een zwak punt
- Landelijk beleid
 - o Effect van verandering in focus en bekostiging → anticipeert/reageert
 - o Benoemen sterk en een zwak punt

Productovereenkomst

- Voorbereiding op de productovereenkomst
 - o Rol meerjarige raamovereenkomst
 - o Onderhandelingen of vraag en aanbod
- Inhoud productovereenkomst
 - o Vastgelegde afspraken
 - Detaillering afspraken (groeps grootte) en werving
- Evaluatie overeenkomst
 - o Informatiestroom tijdens verloop overeenkomst
 - Wijze van informatiestroom
 - o Verloopt betalingsritme
- Nieuwe overeenkomst
 - o Tijdsverloop van het tekenen van een nieuwe overeenkomst
 - o Gevolg wanneer niet tevreden

Doel afspraken

- Verkrijgen van informatie
 - o ROC, overheid, ...
- Verantwoording afleggen
 - o Binnen gemeente, overheid, BRON, ...
 - o Waarom en hoe
- Nastreven van welk doel
- Ervaring mate van verantwoording (meer/minder)
 - o Last of tekort
- Ervaring wijze van verantwoording
 - o Mogelijkheden tot digitalisering/ondersteuning, mogelijk in financiering
- Samenwerking met andere gemeenten
 - o Verloopt contact

Toekomstperspectief

- Verandering relatie ROC – gemeente: Tijdsperiode en inhoud
- Landelijke veranderingen
 - o Mening verplichte winkelnering
 - o Gevolg relatie met ROC's

Afsluiting

- Samenvatten
- Vragen of opmerkingen

