

De verbinding tussen beleid en uitvoering

Een onderzoek naar de verbinding tussen
beleid en uitvoering van belastingen op
gemeentelijk niveau.

A network diagram made of pins and string on a dark surface. The pins are arranged in a grid-like pattern, and they are connected by thin black strings, forming a complex web of interconnected nodes and edges. The background is a light, neutral color, and the overall image has a soft, slightly blurred quality.

Anouk Kelder

Auteur: Anouk Kelder
Studentennummer: 548954ak
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding: Master Publiek Management
Begeleider: Prof. dr. Sandra van Thiel
Tweede beoordelaar: Dr. Koen Migchelbrink
Datum: 30 juli 2021



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie, voor mij een afronding van de Master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit is voor mij niet alleen afronding van mijn master, maar ook het einde van mijn studententijd. De jaren dat ik heb gestudeerd zijn voor mij erg leerzaam geweest en ben ik erachter gekomen waar mijn interesses liggen. In deze scriptie staat de verbinding tussen beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau op het terrein van gemeentelijke belastingen centraal. Er is onderzocht hoe deze verbinding is georganiseerd en of hier lessen uit getrokken kunnen worden voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ik wil graag in dit voorwoord mijn begeleider prof. dr. Sandra van Thiel bedanken voor haar begeleiding en kritische opbouwende feedback tijdens mijn scriptieperiode. Haar feedback heeft mij geholpen om deze scriptie tot een succes te volbrengen. Daarnaast wil ik Maarten Prinsen, Richard Zwamborn en Tanja Schippers bedanken voor hun feedback en steun gedurende dit onderzoek. Ook hebben zij mij de mogelijkheid gegeven om dit onderzoek vanuit BZK uit te voeren. Ik wil graag dr. Bart Voorn en dr. Marieke van Genugten bedanken voor alle informatie die zij mij hebben gegeven over verbonden partijen. Tot slot wil ik de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen bedanken voor het deelnemen aan mijn onderzoek en het geven van relevante informatie.

Anouk Kelder

30 juli 2021, Rotterdam

Samenvatting

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor het verbeteren van de verbinding tussen beleid en uitvoering op rijksniveau. Echter probeert men niet alleen op rijksniveau deze verbinding te verbeteren, maar ook op gemeentelijk niveau worden stappen gezet. Het blijkt dan ook dat er inspirerende voorbeelden aanwezig zijn op gemeentelijk niveau waar het Rijk van zou kunnen leren. Hierdoor is de volgende vraagstelling ontstaan voor dit onderzoek: *“Welke lessen kan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties leren van gemeenten over de verbinding tussen beleid en uitvoering?”*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, worden er twee theorieën gegeven hoe een sturingsrelatie kan worden vormgegeven. Deze twee theorieën zijn de principaal-agent theorie en de stewardship theorie. Een principaal-agentrelatie is de relatie waarbij de principaal (opdrachtgever) en de agent (opdrachtnemer) hun eigen belang nastreven en essentiële informatie niet met elkaar delen. Er is dus informatieasymmetrie en dit zorgt voor wantrouwen. De principaal en de agent zijn niet gelijkwaardig en worden gemotiveerd door extrinsieke prikkels. Ook is er veel controle binnen deze relatie. Bij een stewardship sturingsrelatie is er een collectief belang. De opdrachtgever en de steward (opdrachtnemer) delen informatie met elkaar en vertrouwen elkaar. Binnen deze relatie is er intrinsieke motivatie aanwezig en partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar. Tot slot is er veel zelfsturing.

Er is gekozen om één beleidsterrein te onderzoeken op gemeentelijk niveau, om zo diepgang te krijgen in dit onderzoek. Gemeentelijke belastingen is het beleidsterrein dat onderzocht is. Hierbij is er onderscheid gemaakt tussen gemeenten die zelf de belastingheffing uitvoeren en gemeenten die belasting heffen door middel van een gemeenschappelijke regeling (GR). Om te onderzoeken hoe de verbinding tussen beleid en uitvoering is georganiseerd op dit beleidsterrein, zijn uit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie variabelen gehaald. Deze variabelen worden aan de hand van zes thema's onderzocht. De thema's zijn belangen, sturingsfilosofie, relatie, kennis, motivatie en macht. Aan de thema's en variabelen zijn indicatoren gekoppeld die de twee theorieën typeren. Per thema is er geconcludeerd of er indicatoren aanwezig zijn van een stewardship-relatie of principaal-agentrelatie.

Uit het onderzoek blijkt dat de sturingsrelatie van de gemeenten die zelf belasting heffen, tussen een principaal-agentrelatie en stewardship-relatie in zit. Deze sturingsrelatie heeft op het gebied van relatie, kennis en motivatie indicatoren van een stewardship-relatie. De relatie is namelijk een duurzame relatie en partijen zijn afhankelijk van elkaar. Daarnaast wordt essentiële informatie met elkaar gedeeld en zijn er veel contactmomenten (de lijnen zijn kort). Bovendien wordt beleid en uitvoering gemotiveerd door intrinsieke prikkels. Dit zijn allemaal indicatoren van een stewardship-relatie. Daarentegen duidt deze sturingsrelatie op principaal-agentrelatie op het thema sturingsfilosofie. Beleid wordt niet in alle gevallen gezamenlijk ontwikkeld en de uitvoering (opdrachtnemer) heeft indirect contact met de gemeenteraad (eigenaar). Dit zijn indicatoren van principaal-agentrelatie. Op het gebied van belangen en macht scoort deze sturingsrelatie tussen een principaal-agentrelatie en stewardship-relatie in. Op hoger abstractieniveau streven beleid en uitvoering dezelfde belangen na, maar in de praktijk hebben

beleid en uitvoering andere belangen. Collectief belang is een indicator van een stewardship-relatie en eigenbelang is een indicator van principaal-agentrelatie. Op het gebied van macht vindt uitvoering en beleid dat ze gelijkwaardig aan elkaar zijn. Echter wordt er ook aangegeven dat macht wordt gekoppeld aan een positie en niet aan expertise. Gelijkwaardigheid hoort bij een stewardship-relatie en macht gekoppeld aan een positie hoort bij principaal-agentrelatie.

Bij gemeenten met een GR duidt de sturingsrelatie meer op een stewardship-relatie. Vijf van de zes thema's scoren hoog op een stewardship-relatie. Gemeenten en de GR streven dezelfde belangen na en zijn sterk afhankelijk van elkaar. Daarnaast is de samenwerking voor een lange termijn. Informatie wordt tijdig met elkaar gedeeld en beleid wordt gezamenlijk ontwikkeld, doordat uitvoering in het beginstadium advies geeft. De GR's hebben dan ook veel zelfsturing. De GR en de gemeenten zijn gelijkwaardig aan elkaar en macht wordt gekoppeld aan expertise. Dit zijn allemaal indicatoren van een stewardship-relatie van de thema's belangen, sturingsfilosofie, relatie, kennis en macht. Motivatie is het thema waarbij deze sturingsrelatie tussen een principaal-agentrelatie en stewardship-relatie in zit, omdat er intrinsieke motivatie en extrinsieke motivatie aanwezig is. Er kan geconcludeerd worden dat gemeenten met een GR hoger scoren op een stewardship-relatie dan gemeenten zonder een GR.

Om antwoord te geven op de hoofdvraag worden er een aantal aanbevelingen gegeven. Allereerst blijkt uit dit onderzoek dat het essentieel is om de uitvoering te allen tijde vroeg te betrekken als beleid wordt ontwikkeld. Daarom is het advies om beleidsmedewerkers te verplichten om een uitvoeringstoets te laten uitvoeren bij het ontwikkelen van beleid. Ten tweede is het advies om de communicatievaardigheden van opdrachtnemers en opdrachtgever te verbeteren. Het is van belang dat partijen met elkaar aan tafel gaan om te bespreken wat goede communicatie voor iedereen betekent. Hierbij is houding, gedrag en cultuur van belang. Uit onderzoek blijkt dat een succesvolle verbinding wordt bevorderd als tegenspraak geleverd kan worden en er geluisterd wordt naar elkaar. Daarnaast is het advies om opdrachtnemers en opdrachtgevers te benoemen die kennis hebben van zowel beleid als uitvoering. Tot slot is het advies om ook de sturingsrelaties van het Rijk in kaart te brengen, aan de hand van de principaal-agent theorie en de stewardship theorie. De resultaten zullen bespreekbaar gemaakt worden. Daarnaast kunnen de resultaten aangrijpingspunten zijn om de sturingsrelatie op sommige thema's te verbeteren.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling	9
1.3 Vraagstelling	9
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	9
1.5 Context van het onderzoek	11
1.6 Opbouw van het onderzoek	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Principaal-agent theorie	12
2.1.1 Inleiding principaal-agent theorie	12
2.1.2 Fundamenten van de theorie	12
2.1.3 Oplossingen en kosten	13
2.1.4 Kanttekeningen bij de principaal-agent theorie	14
2.2 Stewardship theorie	15
2.2.1 Inleiding stewardship theorie	15
2.2.2 Fundamenten van de theorie	16
2.2.3 Kanttekeningen bij de stewardship theorie	17
2.3 Principaal-agent theorie en stewardship theorie in dit onderzoek	17
2.4 Driehoeksturing	18
2.5 Sturingsthema's	19
2.6 Conclusie	21
3. Methodologie	22
3.1 Onderzoeksstrategie	22
3.2 Onderzoeksonderwerp	22
3.2.1 Selectie van gemeenten zonder een gemeenschappelijke regeling	23
3.2.2 Selectie van gemeenten met een gemeenschappelijke regeling	23
3.2.3 Selectie respondenten	24
3.3 Methode van analyse	24
3.3.1 Documentenanalyse	24
3.3.2 De interviewmethode	25
3.4 Operationalisaties	25
3.4.1 Scores	25
3.4.2 Principaal-agent variabelen en indicatoren	26
3.4.3 Stewardship variabelen en indicatoren	27
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid	27
3.5.1 Betrouwbaarheid	28
3.5.2 Validiteit	28
4. Resultaten	30
4.1 Belangen	30
4.1.1 Gemeenten zonder een GR	30
4.1.2 Gemeenten met een GR	31
4.1.3 Conclusie belangen	32

<i>4.2 Sturingsfilosofie</i>	33
4.2.1 Gemeenten zonder een GR	33
4.2.2 Gemeenten met een GR	35
4.2.3 Conclusie sturingsfilosofie	37
<i>4.3 Relatie</i>	37
4.3.1 Gemeenten zonder een GR	37
4.3.2 Gemeenten met een GR	37
4.3.3 Conclusie relatie	38
<i>4.4 Kennis</i>	39
4.4.1 Gemeenten zonder een GR	39
4.4.2 Gemeenten met een GR	40
4.4.3 Conclusie kennis	41
<i>4.5 Motivatie</i>	42
4.5.1 Gemeenten zonder een GR	42
4.5.2 Gemeenten met een GR	42
4.5.3 Conclusie motivatie	43
<i>4.6 Macht</i>	44
4.6.1 Gemeenten zonder een GR	44
4.6.2 Gemeenten met een GR	45
4.6.3 Conclusie macht	46
<i>4.7 Alternatieve verklaringen</i>	46
<i>4.8 Conclusie resultaten</i>	47
5. Conclusie	49
5.1 <i>Verbinding tussen beleid en uitvoering</i>	49
5.2 <i>Verbinding tussen beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau</i>	49
5.3 <i>Ervaringen van de gemeenten over de verbinding tussen beleid en uitvoering</i>	51
5.4 <i>Lessen voor de rijksoverheid</i>	51
5.5 <i>Discussie</i>	53
Bronnenlijst	55
Bijlage 1: Samenwerkingsverbanden	63
Bijlage 2: Respondentenlijst	66
Bijlage 3: Topiclijst	67
Bijlage 4. De variabelen en indicatoren van de zes hoofdthema's	70
Bijlage 5. Case beschrijvingen gemeenschappelijke regelingen	73

1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal eerst de aanleiding en doelstelling van dit onderzoek beschreven worden (zie paragraaf 1.1 en paragraaf 1.2). Aan de hand van de aanleiding en doelstelling zal de vraagstelling in kaart gebracht worden (zie paragraaf 1.3). Hierna wordt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie beschreven (zie paragraaf 1.4). In paragraaf 1.5 staat de context van dit onderzoek centraal. Tot slot wordt de opbouw van dit onderzoek beschreven (zie paragraaf 1.6).

1.1 Aanleiding

Van 2013 tot 2019 zijn circa 30.000 ouders slachtoffer geworden van onterechte verdenkingen van fraude van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst, dit wordt ook wel de kinderopvangtoeslag-affaire genoemd (Kleinnijenhuis, 2020). Door deze toeslagenaffaire is er op rijksniveau momenteel veel aandacht voor de verbetering van uitvoering van het beleid. Dit blijkt ook uit de kabinetsreactie op het rapport Ongekend Onrecht waarin staat dat de dienstverlening van de overheid op alle vlakken verbeterd moet worden (Ministerie van Algemene Zaken, 2021). Het rapport Ongekend Onrecht, opgesteld door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna POK), toont aan welke fouten er zijn gemaakt door de overheid in de kindertoeslagenaffaire (Ministerie van Algemene Zaken, 2021). Daarnaast is er aandacht voor de uitvoering van het beleid in het recente rapport Werk aan Uitvoering. Dit rapport draagt bij aan het bevorderen van de relatie tussen de ministeries en de politiek door middel van handelingsperspectieven (ABDTOPConsult, 2020). Eén van de handelingsperspectieven is het verbeteren van de verbinding tussen beleid en uitvoering. Hierbij wordt het sturingsmodel de driehoek aangeraden. De driehoek bestaat uit de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze manier van organiseren zorgt ervoor dat vraagstukken, in de wisselwerking tussen beleid en uitvoering, tijdig worden gesignaleerd en dit draagt bij aan de kwaliteit van de uitvoering. Het driehoekmodel heeft zich de afgelopen jaren vooral ontwikkeld bij uitvoeringsorganisaties zoals zelfstandige bestuursorganen en agentschappen (Van Thiel, 2020). Hierbij vervult een departement de rollen van eigenaar en opdrachtgever, en de rol van opdrachtnemer wordt vervuld door een uitvoeringsorganisatie.

Ook op gemeentelijk niveau is er aandacht voor de verbetering van uitvoering van beleid. Dit blijkt uit het rapport 'Hoe sterk zijn onze schouders?' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna VNG). Dit rapport brengt in kaart tegen welke problemen gemeenten aan lopen in de uitvoering en geeft een beeld wat de uitvoeringskracht van gemeenten is op het gebied van grote maatschappelijke opgaven (De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2020a). Ook in het laatste jaarverslag van VNG, genaamd Oog op uitvoering, staat de uitvoering centraal. Beleid verbinden met uitvoering is één van de aandachtspunten die in het jaarverslag staat (De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2020b). Zo is de gemeente Leiden een inspirerend voorbeeld; deze gemeente heeft al stappen gezet om de verbinding tussen beleid en uitvoering te verbeteren. Binnen deze gemeente zijn er Leidse tafeltjes gecreëerd

waarbij ambtenaren en raadsleden met elkaar in dialoog kunnen gaan over de uitvoering van het beleid (De Bruin, 2020).

Uit inspirerende voorbeelden van de gemeenten zouden lessen getrokken kunnen worden voor het Rijk. Op het rijksniveau en op gemeentelijk niveau is er namelijk aandacht om de verbinding tussen beleid en uitvoering te verbeteren. Ze zouden van elkaar kunnen leren door kennis uit te wisselen. Kennisuitwisseling tussen overheden is namelijk waardevol mits er rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden (Van Thiel, 2020). Daarom wil het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) kennis vergaren over hoe de verbinding tussen beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau georganiseerd is en hieruit mogelijke lessen trekken, die op rijksniveau gebruikt kunnen worden.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen hoe de verbinding tussen beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau is georganiseerd en hieruit mogelijke lessen te trekken voor het BZK.

1.3 Vraagstelling

Aan de hand van de aanleiding en de doelstelling is de volgende vraagstelling ontstaan om richting te geven aan dit onderzoek:

“Welke lessen kan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties leren van gemeenten over de verbinding tussen beleid en uitvoering?”

Om de vraagstelling van dit onderzoek adequaat te kunnen beantwoorden, zijn de volgende drie deelvragen opgesteld:

1. Hoe wordt verbinding tussen beleid en uitvoering vanuit de theorie ingericht?
2. Hoe is de verbinding tussen beleid en uitvoering georganiseerd op gemeentelijk niveau?
3. Wat zijn de ervaringen van gemeenten over hoe de verbinding tussen beleid en uitvoering is georganiseerd?

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Volgens Plug en Timmerman (2005) is het van belang dat de verbinding tussen beleid en uitvoering verbeterd wordt. De laatste decennia van de twintigste eeuw is beleid en uitvoering van elkaar gescheiden (Lægreid et al., 2008). Dit kwam met name doordat uitvoeringsorganisaties verzelfstandigd werden. Dit gaf naast voordelen ook nadelen. Eén van deze nadelen is dat kwaliteit van de verbinding tussen beleid en uitvoering vaak onvoldoende is. Beleid en uitvoering kan namelijk nooit volledig van elkaar gescheiden worden. De gedachte om uitvoering en beleid van elkaar te scheiden lijkt simpel,

maar dat blijkt in de praktijk toch minder goed te werken (Van Thiel, 2005). Beleid is een cyclus die verschillende fases doorloopt. In een beleidscyclus is er geen duidelijke grens waar beleid eindigt en uitvoering begint. Daarnaast zijn de verbindingen erg complex, omdat er meervoudige relatiepatronen zijn. Meervoudige relatiepatronen zijn de diverse verbindingen die een departement en een uitvoering met elkaar kunnen hebben.

De praktijk laat zien welke problemen ontstaan als beleid en uitvoering niet goed verbonden zijn. In een rapport van de Algemene Rekenkamer (2002) wordt in 2002 al benoemd dat de verbinding verbeterd moet worden. Uit dit rapport blijkt dat beleid zelden over alle relevante informatie beschikt. Ook wordt in het rapport *Verbeter de Werking van ABDTOPConsult* (2017) beschreven dat er het nodige te verbeteren valt op het gebied van de verbinding tussen beleid en uitvoering. In dit rapport staat ook al het driehoeksmodel centraal.

Er wordt dus al twintig jaar lang geroepen dat de verbinding tussen uitvoering en beleid verbeterd moet worden. Echter blijkt uit de kindertoeslagenaffaire en het rapport *Werk aan Uitvoering* dat deze verbinding nog steeds onder de maat is (Ministerie van Algemene Zaken, 2021; ABDTOPConsult, 2020). Het onderwerp van dit onderzoek is actueel nu er (opnieuw) aandacht is in de politiek en maatschappij voor dit al langer spelende probleem.

De praktijk bij gemeenten is voor het Rijk interessant, omdat zij net als de departementen beleid en uitvoering gescheiden hebben. Daarnaast zijn in 2015 een groot aantal taken belegd bij gemeenten, hierdoor hebben gemeenten een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid verkregen (De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2020a). De uitvoering daarvan vormt een groot deel van de werkzaamheden van een gemeente. De uitvoering delegeren gemeenten grotendeels weer door aan andere organisaties. Organisaties die op afstand het beleid uitvoeren voor gemeenten, worden verbonden partijen genoemd (van Thiel, 2020). Een gemeente heeft financieel en bestuurlijk belang bij zo'n verbonden partij. Verbonden partijen zijn niet meer weg te denken op lokaal niveau. Van het ophalen van het afval tot het heffen van belastingen; allerlei taken worden gedaan door organisaties die op afstand staan. Zo zijn er ruim 799 verbonden partijen in Nederland (Voorn, 2019). Vormen van verbonden partijen zijn stichtingen, verenigen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen en publiekrechtelijke organisaties op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: WGR). Aangezien een groot deel van de uitvoering van gemeenten door verbonden partijen wordt uitgevoerd, is het cruciaal dat verbinding tussen gemeenten en verbonden partijen goed verloopt.

Tot slot is dit onderzoek maatschappelijk relevant omdat de uitvoering de plek is waar burgers en de overheid in praktijk elkaar ontmoeten. Als de verbinding tussen beleid en uitvoering slecht is dan zal de uitvoering ook onder de maat zijn. De kindertoeslagenaffaire is hier een sprekend voorbeeld van. Daarnaast is het van belang dat de verbinding continu verbeterd wordt en niet incidenteel.

1.5 Context van het onderzoek

Dit onderzoek gaat over de hoe verbinding tussen beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau georganiseerd is. Om diepgang te krijgen in dit onderzoek, is ervoor gekozen om de verbinding beleid en uitvoering van een bepaald beleidsterrein in kaart te brengen. Gekozen is voor het beleidsterrein gemeentelijke belastingen. Gemeentelijke belastingen bestaat uit twee soorten: belastingen en heffingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). Belastingen zijn bijvoorbeeld onroerendezaakbelasting (OZB) of parkeerbelasting. Heffingen zijn bijvoorbeeld de kosten van een paspoort. Gemeenten zijn bevoegd belastingen te heffen en doen dat ook. Echter, veel gemeenten besteden dit uit aan een gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke constructie waarbij gemeenten, provincies of waterschappen samenwerken (Ministerie van Algemene Zaken, 2018). Een gemeenschappelijke regeling is een vorm van een verbonden partij. Een verbonden partij wordt op lokaal niveau aangeduid als een organisatie die op afstand staat (Van Thiel, 2020). In dit onderzoek is gekeken naar gemeenten die zelf het belasting heffen uitvoeren en naar gemeenten die belasting heffen door middel van een gemeenschappelijke regeling. In de methodologie wordt deze keuze verder uitgewerkt.

1.6 Opbouw van het onderzoek

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek, zijn er in het volgende hoofdstuk theorieën in kaart gebracht over sturingsrelaties (zie hoofdstuk 2). Deze theorieën geven aan hoe de verbinding tussen beleid en uitvoering vormgegeven kan worden. Uit deze theorieën zijn zes hoofdthema's gehaald die verder uitgewerkt zijn in de methodologie (zie hoofdstuk 3). De thema's hebben een aantal indicatoren die typeren wat voor soort sturingsrelatie er is. Deze thema's en indicatoren zijn de leidraad in de semigestructureerde topiclijst voor de interviews. In het methodologisch hoofdstuk worden ook de risico's op het gebied van betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek gegeven. Na dit hoofdstuk worden de resultaten per thema besproken (zie hoofdstuk 4). Hierin wordt ook de vergelijking gemaakt tussen gemeenten die de belastingheffing zelf uitvoeren en gemeenten die belasting heffen door middel van een GR uitvoeren. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de onderzoeksvragen, antwoord gegeven op de hoofdvraag door middel van aanbevelingen, gereflecteerd op dit onderzoek en advies gegeven voor mogelijke vervolgonderzoeken (zie hoofdstuk 5).

2. Theoretisch kader

In het vorige hoofdstuk is er gesproken over de verbinding tussen beleid en uitvoering. In dit onderzoek staat die verbinding op het gemeentelijk niveau centraal. Om richting te geven aan het onderzoek, wordt in dit hoofdstuk theorie over sturingsrelaties behandeld. Voor de inrichting van sturingsrelaties wordt er vaak gebruik gemaakt van het principaal-agent model (zie paragraaf 2.1). Echter is de afgelopen jaren veel kritiek geweest op dit model en daarom is er een nieuw model voorgesteld: het stewardship model (zie paragraaf 2.2). Na het beschrijven van deze modellen, worden de modellen toegepast op de relatie tussen de gemeente en een gemeenschappelijke regeling, en de interne relatie tussen beleid en uitvoering binnen een gemeente (zie paragraaf 2.3). Tevens wordt het driehoeksmodel besproken (zie paragraaf 2.4). Tot slot wordt in paragraaf 2.5 de sturingsthema's beschreven. In het empirisch onderzoek wordt geanalyseerd hoe gemeenten invulling geven aan de relatie tussen beleid en uitvoering.

2.1 Principaal-agent theorie

2.1.1 Inleiding principaal-agent theorie

De principaal-agent theorie is onderdeel van nieuwe institutionele economie (Williamson, 1975). De theorie wil de sturingsrelatie tussen een principaal (*opdrachtgever*) en een agent (*opdrachtnemer*) beschrijven en begrijpen. Er wordt gezocht naar de optimale contract- en beloningsstructuur tussen de actoren. Eerst werd dit model alleen gebruikt in het bedrijfsleven waarbij de relatie tussen aandeelhouders (*principaal*) en managers (*agent*) beschreven werd (Fama & Jensen, 1983). Later werd dit model ook gebruikt in de publieke context.

2.1.2 Fundamenten van de theorie

De principaal-agent theorie gaat uit van een aantal veronderstellingen. Allereerst gaat de theorie ervan uit dat er een ruilrelatie is tussen de principaal en de agent. De principaal delegeert een opdracht aan de agent en geeft de agent de ruimte om beslissingen te nemen over deze opdracht (Waterman & Meier, 1998). De agent voert deze opdracht uit voor de principaal en kan dus een eigen invulling geven aan de opdracht. De principaal delegeert een opdracht, omdat hij niet over bepaalde expertise beschikt om een taak goed uit te kunnen voeren. Hiervoor kan de principaal een agent met de juiste expertise inhuren. Voor het uitvoeren van de opdracht zal de agent beloond worden. Het model gaat uit van rationeel gedrag. Echter kunnen de doelen van de agent en principaal van elkaar verschillen (Jensen & Meckling, 1976). Een agent streeft bijvoorbeeld naar een hoge beloning voor zijn werkzaamheden en de principaal wil een agent juist weinig betalen voor zijn werkzaamheden. Hierdoor zullen zij niet in het belang van de ander handelen.

Ten tweede is er informatieasymmetrie tussen de principaal en de agent (Miller, 2005). Een agent die over een bepaalde expertise beschikt, heeft meer informatie dan de principaal. Alleen een agent heeft de volledige informatie over zijn resultaten. Door belangenverstremming kan de agent

ervoor kiezen om informatie niet te delen met de principaal. Informatieasymmetrie draagt bij aan wantrouwen tussen beide partijen. Een principaal kan door het verkrijgen van onvoldoende informatie de verkeerde agent selecteren voor een bepaalde taak. Dit wordt ook wel *averechtse selectie* genoemd. In een monopolistische markt, waarbij er weinig concurrentie tussen de agenten is, kunnen de effecten van informatieasymmetrie versterkt worden (Levačić, 2009). In een concurrerende markt heeft de principaal de mogelijkheid om resultaten van agenten met elkaar te vergelijken en alleen agenten te contracteren die efficiënt werken. Bij een monopolistische markt heeft de principaal deze mogelijkheid niet. Monopolies komen in het publieke domein vaak voor, omdat er veel unieke organisaties zijn (zoals de Belastingdienst).

Tot slot kan moreel wangedrag veroorzaakt worden door informatieasymmetrie en tegengestelde belangen (Waterman & Meier, 1998). Moreel wangedrag houdt in dat een agent zich onverantwoordelijk gaat gedragen. In de literatuur wordt er ook wel gesproken over *moral hazard*. Door informatie achter te houden kan de agent een hogere prijs afspreken of minder uitvoeren dan is afgesproken. De relatie tussen de agent en de opdrachtgever is in dit model dus gebaseerd op wantrouwen.

2.1.3 Oplossingen en kosten

Door verschillende belangen, informatieasymmetrie en moraal wangedrag ontstaat er een discrepantie tussen de principaal en de agent. Om deze discrepantie te verkleinen wordt er geadviseerd om een zo volledig mogelijk contract op te stellen. In zo'n contract kunnen bijvoorbeeld afspraken staan over de input en het eindresultaat die de agent moet leveren (Caers et al., 2006). De agent kan dan verantwoordelijk gesteld worden voor het eindresultaat en loopt daardoor direct risico voor de genomen beslissingen (Eisenhardt, 1989). Echter kunnen er naast de beslissingen en inspanningen van de agent ook andere factoren het eindresultaat beïnvloeden (Levačić, 2009). Een uitvoeringsorganisatie (agent) die afval inzamelt voor een gemeente (principaal) kan bijvoorbeeld in de maand februari minder afval ophalen in verband met veel sneeuwval. Door de sneeuw kunnen vuilniswagens minder hard rijden en wordt er minder afval ingezameld. De output, afval inzamelen, van de uitvoeringsorganisatie zal door weersomstandigheden beïnvloed worden.

Ook kan het monitoren van de inspanningen van de agent een optie zijn om discrepantie te verkleinen (Davis et al., 1997). Door het monitoren kan de principaal de werkzaamheden controleren van de agent en inzicht krijgen in het gedrag van de agent. Echter zorgt het monitoren van de werkzaamheden van de agent wel voor kosten (Walle et al., 2016). Deze kosten worden aangeduid als *toezichtkosten* (*monitoring costs*). Een alternatief middel is dat de principaal prikkels (*incentives*) geeft aan de agent en zo goed gedrag stimuleert. De principaal kan bijvoorbeeld in het contract laten zetten dat als de agent efficiënter heeft gewerkt en daarom onder het afgesproken budget blijft, hij het overschot mag houden. Ook zullen agenten moeten investeren in een goede relatie met de principaal en het veiligstellen van hun eigen reputatie. Dit kunnen zij doen door bijvoorbeeld kortingen te geven of door

te investeren in goede recensies, zodat zij de principalen kunnen overtuigen dat zij goed werk leveren. Hiermee verbindt de agent zich aan de principaal, ook wel bindingkosten (*bonding costs*) genoemd. Bindingactiviteiten (*bonding activities*) kunnen cruciaal zijn voor de agent, omdat deze activiteiten ervoor kunnen zorgen dat een principaal een agent ook voor toekomstige taken kiest. Daarnaast bestaat ook nog het residuele verlies (*residual loss*), dit zijn kosten die gemaakt worden op het moment dat de agent beslissingen neemt ten koste van de principaal.

Er kan dus gesteld worden dat een optimale relatie tussen een principaal en een agent niet zonder kosten gerealiseerd kan worden. Bindingkosten, toezichtkosten en residueel verlies worden samen aangeduid als agentschapskosten (*agency costs*). Daarnaast ontstaat er een verticale relatie tussen de principaal en de agent, waarbij de principaal boven de agent staat (Hung, 1998). Dit heeft weer gevolgen voor de communicatie, aangezien ze elkaar niet behandelen als gelijke. Ook probeert de principaal altijd zijn eigen welvaart te maximaliseren.

2.1.4 Kanttekeningen bij de principaal-agent theorie

Critici vinden dat het principaal-agent model te eenzijdig is, omdat individuen worden neergezet als zelfdienende en egocentrisch personen (Perrow, 1986; Donaldson, 1990). Het model werkt volgens hen juist nadelig, omdat het model opportunistische gedrag van de agent probeert te verminderen door werkzaamheden van de agent te controleren. Het opportunistisch gedrag wordt echter gestimuleerd door het controlemechanisme. Belangenverstremming wordt hierdoor juist vergroot in plaats van verkleind.

De veronderstellingen van dit model zoals rationeel gedrag, een zakelijk contract opstellen en de focus leggen op efficiëntie passen goed bij de beginselen van de New Public Management denkwijze (Boston, 1995). Echter is er veel kritiek op het toepassen van de principaal-agent theorie in de publieke sector. Allereerst is het model een economisch model, met als uitgangspunt dat mensen rationeel gedrag vertonen en individuele doelen nastreven. Hiertegen is bezwaar, omdat mensen die werkzaam zijn in de publieke sector, niet hun eigenbelang nastreven maar juist het publieke belang (Bozeman, 2007; Perry & Wise, 1990). In het publieke domein is winst en efficiency minder belangrijk dan in het private domein. Ambtenaren streven dezelfde politieke en publieke belangen na als hun opdrachtgevers. Als dit als uitgangspunt wordt genomen dan zullen de morele risico's ook flink verminderen.

Ten tweede gaat de principaal-agent theorie ervan uit dat een opdrachtgever maar één rol kan vervullen. In de praktijk is dit vaak niet het geval (Van Thiel & Verhof, 2012). Politieke opdrachtgevers hebben vaak meerdere rollen. Ze houden toezicht, ontwikkelen beleid, nemen beslissingen en zijn ook verantwoordelijk voor de financiering. Deze verschillende rollen kunnen voor conflicten zorgen. Daarnaast kan een agent ook meerdere opdrachtgevers hebben. Twee of meerdere departementen (principalen) kunnen verantwoordelijk zijn voor één uitvoeringsorganisatie (agent). De principaal-agent theorie gaat ervan uit dat elke rol maar door één actor ingevuld kan worden. Meerdere principalen zorgen ook voor nieuwe problemen. Er kan onduidelijkheid ontstaan over wie waar verantwoordelijk voor is. Daarnaast kan er free-rider-gedrag ontstaan. Hiervan wordt bijvoorbeeld gesproken als een

opdrachtgever profiteert van de inspanningen van andere opdrachtgevers, zonder mee te delen in de kosten. Dit kan alleen opgelost worden door met elkaar in gesprek te gaan (Dixit, 2002).

Tot slot wordt de marktwerking in de publieke sector vaak belemmerd, omdat de relatie tussen beleid en uitvoering duurzaam is. Er wordt vaak gesproken over een bilateraal monopolie, waarbij beide partijen geen andere geschikte partij kunnen vinden. Samenwerkingsrelaties worden niet snel opgezegd (Caldwell & Karri, 2005). Daarnaast is er sprake van een monopoliepositie zowel aan de beleids- als aan de uitvoerende kant. Er vinden dan ook zelden goede onderhandelingen plaats (Moe, 1984). Samenwerkingsrelaties in het publieke domein zijn daarom ook niet te vergelijken met samenwerkingsrelaties in het private domein. Het principaal-agent model, dat eerst alleen gebruikt werd in de private sector, is lastiger toe te passen voor diensten die moeilijk te observeren en te meten zijn. Deze diensten zijn vaker in de publieke sector aanwezig (Neelen, 1997; Van Slyke, 2006). Een voorbeeld van zo'n dienst is de politie. De resultaten van deze dienst zijn lastig te meten, want wanneer functioneert de politie nu goed. Dit kan bijvoorbeeld zijn als de politie veel bonnen uitschrijft, als er weinig diefstal is of als mensen zich veilig voelen op straat. Bij deze dienst zijn meerdere aspecten van belang en daardoor lastig te meten.

Doordat er veel kritiek kwam op de principaal-agent theorie, is er een nieuwe theorie voorgesteld om een sturingsrelatie in kaart te brengen. Deze theorie heet de stewardship theorie en wordt in de volgende paragraaf (2.2) behandeld.

2.2 Stewardship theorie

2.2.1 Inleiding stewardship theorie

De stewardship theorie is een tegenhanger van de principaal-agent theorie. De principaal-agent theorie vertrekt vanuit een ander mensbeeld dan de stewardship theorie. De stewardship theorie is ook een economisch model, maar verweven met psychologische en sociologische elementen (Glinkowska & Kaczmarek, 2015). Bij deze theorie wil de steward de belangen van de opdrachtgever behartigen. Davis, Schoorman en Donaldson (1997) kunnen beschouwd worden als de grondleggers van deze theorie. Zij beschrijven dat de theorie is ontworpen om situaties te onderzoeken waarbij de steward en de opdrachtgever dezelfde doelen nastreven. De steward heeft meer baat bij het collectief gedrag dan egoïstisch individualistisch gedrag. De relatie tussen de steward en de opdrachtgever is gebaseerd op lange termijn relatie en op vertrouwen.

Steward is een begrip dat uit de Middeleeuwen komt en de Nederlandse vertaling van het woord is rentmeester (Schillemans, 2012). In de Middeleeuwen was een steward een persoon die een zaak beheerde waarvan iemand anders de eigenaar was. De steward beheert de zaak zoals de afwezige eigenaar dit zou doen. De eigenaar van een zaak kon in die tijd ook jaren niet in beeld zijn.

2.2.2 Fundamenten van de theorie

De theorie legt de sturingsrelatie uit op basis van een aantal niet-economische veronderstellingen. De eerste veronderstelling is dat een steward gericht is op maatschappelijk of collectief belang (Davis et al., 1997). Ook op het moment dat een steward en de opdrachtgever niet op één lijn liggen, zal de steward voor het collectief belang gaan, omdat de steward meer waarde hecht aan de samenwerking. Het collectief belang levert voor de steward meer op dan zijn eigenbelang. Door het collectief belang te behartigen wil de steward iets betekenen voor de opdrachtgever. Daarnaast voelt de steward zich verbonden en verantwoordelijk voor de prestaties van de opdrachtgever. Een opdrachtgever kan bijvoorbeeld een organisatie, een bepaalde groep of de samenleving zijn.

De tweede veronderstelling gaat over de motivatie van de steward. Bij de principaal-agent theorie gaat het om extrinsieke motivatie en financiële beloningen. De stewardship theorie gaat uit van intrinsieke motivatie en non-financiële beloningen (Muth & Donaldson, 1998). De steward wordt beloond door middel van intrinsieke prikkels, zoals de kans om te groeien en om iets te kunnen betekenen voor de maatschappij (Caldwell & Karri, 2005). Daarnaast is de steward gemotiveerd om een bijdrage te leveren aan de idealen van de opdrachtgever. De steward identificeert zich dan ook vaak sterk met de opdrachtgever. Echter verschilt de vorm en mate van motivatie afhankelijk of het gaat om een samenwerking in de private sector of in de publieke sector. In de publieke sector hecht men minder waarde aan een hoog inkomen dan in de private sector (Moe, 1984). Ambtenaren zijn dus sneller gemotiveerd om het publiek belang na te streven en dus de belangen van de opdrachtgever.

De derde veronderstelling betreft de sturingsrelatie tussen de steward en de opdrachtgever. Aangezien de theorie ervan uitgaat dat de steward gemotiveerd is om de doelen van de opdrachtgever te behalen, wordt er op basis van motivatie aangestuurd. De steward mag zelf invullen hoe hij zijn taak uitvoert en wordt minder gecontroleerd door de opdrachtgever (Schillemans, 2012). De steward zal zichzelf controleren. De opdrachtgever bepaalt wat de opdracht is en creëert kaders waarin de steward zich kan bewegen. Echter is het essentieel dat de opdrachtgever de steward betreft bij het opstellen van kaders, randvoorwaarden en doelen. Beide partijen moeten daarom regelmatig met elkaar in gesprek, dit vergroot ook het vertrouwen in elkaar.

In het verlengde hiervan is de vierde veronderstelling, een gelijkwaardige relatie, van belang. Zoals al eerder is benoemd is het cruciaal dat de steward participeert in de totstandkoming van kaders, randvoorwaarden en doelen van de opdrachtgever. Daarnaast wordt er een collectief belang nagestreefd, dit kan alleen als de machtsongelijkheid laag is. Er wordt ook wel gesproken over een horizontale relatie tussen de steward en de opdrachtgever waarbij self-management (van de steward) gewaarborgd wordt. Naast een lage machtsongelijkheid, is de veronderstelling dat persoonlijke macht vaker voorkomt bij de stewardship theorie dan institutionele macht. Er kunnen namelijk twee manieren van gebruik van macht onderscheiden worden: institutionele macht en persoonlijke macht (Gibson et al., 1991). Institutionele macht is macht die gekoppeld is aan een bepaalde functie of positie. Er kan gedacht worden aan dwangmacht, beloningsmacht en legitieme macht. Persoonlijke macht staat los van de positie van de

opdrachtgever maar gaat over het beschikken van bepaalde kennis (*expert power*) of het zijn van een rolmodel (*reference power*). (French & Raven, 1960).

2.2.3 Kanttekeningen bij de stewardship theorie

Door het toepassen van de stewardship theorie zullen er hoge transactiekosten ontstaan (Van Slyke, 2006). De opdrachtgever moet investeren in een goede relatie. De steward moet namelijk betrokken worden bij het formuleren van het probleem, bij het nemen van beslissingen en bij het uitwisselen van informatie. Ook moet de opdrachtgever zich inleven in de wensen en de behoeften van de steward. Dit kost geld en tijd. Echter zullen de transactiekosten na verloop van tijd afnemen, aangezien partijen elkaar beter gaan begrijpen en er een duurzame relatie ontstaat. Een korte samenwerkingsrelatie is, door de hoge investeringen in het begin, niet rendabel.

2.3 Principaal-agent theorie en stewardship theorie in dit onderzoek

De principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn theorieën die geen hele concrete aanbevelingen geven op specifieke situaties. Wel zijn deze theorieën over het algemeen makkelijk toepasbaar om de relaties tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer te beschrijven. In dit onderzoek geven de theorieën nuttige informatie over de inrichting van de relatie tussen uitvoering en beleid.

Allereerst is de principaal-agent theorie relevant, omdat de verbinding tussen beleid en uitvoering in de context van dit onderzoek beschouwd kan worden als de relatie tussen een principaal en agent. Een gemeente die beleid maakt is de principaal en de uitvoering die het beleid uitvoert is de agent. De gemeente geeft de uitvoering de opdracht om een taak uit te voeren. Hierbij kan de uitvoering een eigen invulling geven aan zijn taak en neemt zelf beslissingen. Tevens gaat deze theorie ervan uit dat de uitvoering meer informatie heeft over het uitvoeren van het beleid dan een gemeente. Er is dus sprake van informatieasymmetrie. De uitvoering zal zonder meer over andere informatie beschikken dan een gemeente en vice versa.

Daarnaast kunnen twee of meerdere gemeenten gezamenlijk een agent inhuren om een taak uit te voeren. Zoals al eerder benoemd is, wordt dit een gemeenschappelijke regeling genoemd. In dat geval zijn er meerdere principalen. Door meerdere principalen wordt de principaal-agentrelatie complexer, omdat principalen onderling verschillende belangen kunnen hebben (Jensen & Meckling, 1976). Uit empirisch onderzoek van Bel en Warner (2014) blijkt ook dat een samenwerking tussen meerdere principalen niet altijd probleemloos verloopt. Principalen kunnen meeliften, er kunnen dubbele controles worden uitgevoerd en de autonomie van de agent kan vergroot worden doordat de agent speelruimte heeft om principalen tegen elkaar uit te spelen. Dit alles zorgt voor inefficiëntie. Verder is coördinatie lastig te realiseren, omdat principalen verschillende doelen kunnen hebben. Principalen kunnen geprikkeld worden om hun eigen doelen na te streven in plaats van de gemeenschappelijke doelen (Voorn et al., 2019). De problemen die ontstaan doordat er meerdere principalen zijn, worden

ook wel aangeduid met het begrip multiple principal problem. Daarentegen kan juist kennisdeling, schaalvoordelen en risicodeling de samenwerking tussen principalen efficiënt maken (Hulst et al. 2009; Bel et al. 2014). Tevens zullen niet alle organisaties last hebben van multi principal problem, aangezien vertrouwen tussen de principalen niet wordt uitgesloten (Voorn et al., 2019).

Zoals hierboven al is beschreven, is er kritiek op het toepassen van het principaal-agent model in de publieke context. Deze kritiek stelt dat de uitvoering ernaar streeft om de wensen en verlangens van ambtelijke en politieke opdrachtgevers zo goed mogelijk uit te voeren. De uitvoering zal niet zijn eigenbelang nastreven, maar juist het collectief belang. In het stewardship model wordt juist uitgegaan van gezamenlijke belangen. Toegepast op dit onderzoek zou de uitvoeringsorganisatie de steward zijn en de opdrachtgever degene die het beleid opstelt. De steward geeft zijn eigen invulling aan de uitvoering van het beleid. De opdrachtgever zal bepalen wat het beleid is, maar hij zal de uitvoerder hierbij betrekken. Beleid en uitvoering hebben een gemeenschappelijke visie en een gedeelde cultuur. Er is dan ook een horizontale relatie tussen beleid en uitvoering. De uitvoering zal zichzelf controleren en wordt aangestuurd op basis van motivatie. Op het moment dat beleid en uitvoering samenwerken kan er geconcludeerd worden dat de sturingsrelatie meer duidt op een stewardship-relatie.

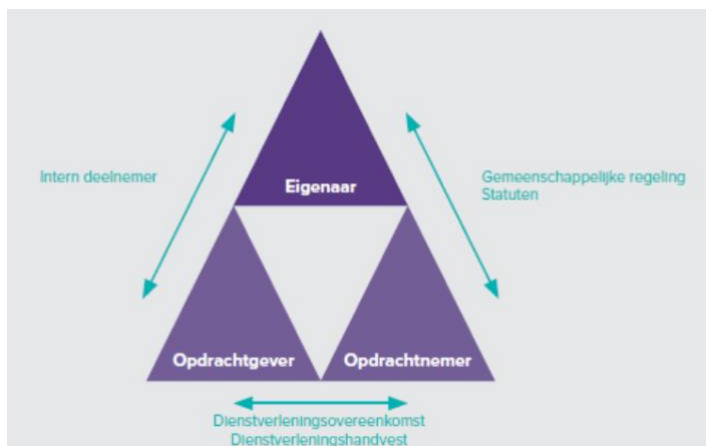
De stewardship theorie gaat uit van een duurzame relatie en langetermijnprestaties (Davis et al., 1997). Echter kan dit belemmerd worden doordat er binnen de gemeente discontinuïteit kan ontstaan. Binnen de gemeente behartigen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders samen de publieke belangen van de gemeente (Nota verbonden partijen, 2018). Om deze belangen te realiseren worden er beleidsdoelstellingen vastgesteld. Deze beleidsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd door taken zelf uit te voeren of te delegeren aan verbonden partijen. Het college is verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de beleidsdoelstellingen en voor de realisatie daarvan die is gedelegeerd aan een verbonden partij. Het college moet periodiek en actief de gemeenteraad op de hoogte blijven stellen over de resultaten van de verbonden partij. Echter kunnen de leden van de raad en de wethouders van het college veranderen. Hierdoor kunnen er andere wensen vanuit de gemeente ontstaan die leiden tot een aanpassing van de beleidsdoelstellingen. Er ontstaat discontinuïteit wanneer deze aanpassing als abrupt wordt ervaren door een verbonden partij en als hier weinig over gecommuniceerd wordt (Voorn & Van Genugten, 2020). Verbonden partijen kunnen hierdoor in het nauw komen. Daarnaast kunnen de wisselingen in het college ervoor zorgen dat kennis over de verbonden partij wegvalt.

2.4 Driehoeksturing

De afgelopen jaren is het sturingsmodel van de driehoek ontstaan voor de aansturing van uitvoeringsorganisaties (Thiel, 2020). De driehoek bestaat uit de drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Op rijksniveau bekleden de ministeries de rollen van eigenaar en opdrachtgever, en uitvoeringsorganisaties vervullen de rol van opdrachtnemer. Hoewel het model uitgaat van gelijkwaardige verhoudingen, wordt dit in de praktijk niet altijd zo ervaren.

De drie rollen kunnen ook op gemeentelijk niveau ingevuld worden waarbij het gaat om de relatie tussen gemeenten en verbonden partijen (zie figuur 1). De gemeente beschikt over de rollen van eigenaar en opdrachtgever. De taak van de eigenaar is het voortbestaan van de verbonden partij waarborgen en het toezicht houden op financieel-economische aspecten. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van het beleid dat de verbonden partij uitvoert. De verbonden partij heeft hierbij de rol van opdrachtnemer. De verbonden partij voert de opdrachten uit die ze verkrijgt vanuit de gemeente. De rollen kunnen tegenstrijdige belangen nastreven. Een eigenaar wil voldoende middelen om het goed functioneren van een verbonden partij te waarborgen. Echter wil een opdrachtgever dat een verbonden partij met zo weinig mogelijk kosten een zo'n hoog mogelijke output van beleid realiseert. Deze tegenstrijdige belangen kunnen voor complexiteit zorgen. Ook kunnen er problemen ontstaan op het moment dat er meerdere partijen als opdrachtgever betrokken zijn bij een verbonden partij (Van Thiel et al., 2020).

Het driehoeksmodel past in de stewardship theorie en in de principaal-agent theorie. Beide theorieën geven aan hoe een sturingsrelatie is ingericht. Sturing kan namelijk bestaan uit verschillende vormen van gerichte beïnvloeding (Kickert, 1998). In de volgende paragraaf (2.5) worden de uitgangspunten van de stewardship-relatie en de principaal-agentrelatie uitgelegd.



Figuur 1. De driehoeksrelatie bij verbonden partijen (Van Thiel et al., 2020, p. 28).

2.5 Sturingsthema's

De relatie kan worden ingericht als een stewardship-relatie of principaal-agentrelatie, daaruit komen verschillende kenmerken naar voren. In deze paragraaf zullen deze kenmerken, die onderverdeeld zijn in thema's, kort behandeld worden.

Het eerste thema is **belangen**, in hoeverre wordt er uit eigenbelang gehandeld en in welke mate zijn de partijen betrokken bij elkaar. Een aspect van een stewardship-relatie is dat opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer dezelfde belangen nastreven. In dit geval is uitvoering betrokken bij het maken van beleid en beleid is betrokken bij het uitvoeren van beleid. Hiertegenover staat de principaal-

agentrelatie, waarbij de rollen ieder hun eigen belangen nastreven en de betrokkenheid laag is (Dicke & Ott, 2002).

Het tweede thema is **motivatie**. De stewardship theorie gaat ervan uit dat opdrachtgevers zich meer richten op intrinsieke motivatie (Muth & Donaldson, 1998). Bij intrinsieke motivatie is er vaak geen noodzaak om opdrachtnemers te motiveren door middel van personen of factoren zoals geld (Vinke & Schokker, 2001). Daarentegen gaat de principaal-agent theorie uit van extrinsieke motivatie. Extrinsieke motivatie is vaak goed kwantificeerbaar, bijvoorbeeld in geld. Bij extrinsieke motivatie worden medewerkers gedreven door straffen en beloningen. Bijvoorbeeld een medewerker wordt ontslagen als hij of zij een bepaald resultaat niet heeft gehaald.

Het volgende thema is **macht**, in hoeverre is er een hoge of een lage machtsafstand aanwezig in een sturingsrelatie. Als er een gelijkwaardige relatie is tussen de opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar dan laat de relatie zich eerder beschrijven langs de lijnen van de stewardship theorie. Bij een stewardship-relatie wordt macht niet gekoppeld aan positie in een organisatie, maar gaat het om de persoon. Denk bijvoorbeeld aan een rolmodel of iemand die beschikt over bepaalde expertise. Er wordt gesproken over een principaal-agentrelatie als er een hoge machtsafstand is tussen de drie rollen. Macht wordt dan gekoppeld aan een positie in de organisatie.

Het vierde thema is **kennis**. Dit gaat over hoeveel informatie er met elkaar gedeeld wordt en of er vertrouwen is tussen de drie rollen. Op het moment dat er expres informatie achterwege wordt gelaten, dan wordt er gesproken over een principaal-agentrelatie. Deze relatie is gebaseerd op wantrouwen. Als er kennis wordt gedeeld en de relatie is gebaseerd op vertrouwen dan is er sprake van een stewardship-relatie.

Het vijfde thema is de **sturingsfilosofie**, in hoeverre vindt er een strakke controle op de uitvoering plaats en in hoeverre is dit noodzakelijk. Dus vindt er alleen controle plaats op de hoofdlijnen of wordt alles tot op de details gecontroleerd. Binnen een stewardship-relatie geeft de opdrachtgever de opdrachtnemer binnen gedeelde kaders de ruimte om zijn taak uit te voeren (Schillemans, 2012). De uitvoering speelt een grote rol in de totstandkoming van beleid. Binnen een principaal-agentrelatie wordt uitvoering sterk gecontroleerd. Dit is noodzakelijk, omdat de opdrachtgever en de opdrachtnemer niet dezelfde doelen nastreven. In deze relatie speelt de agent geen rol in de totstandkoming van beleid.

Tot slot het zesde thema de **relatie**. Een stewardship-relatie gaat uit van een duurzame samenwerking tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De partijen zijn van elkaar afhankelijk en kunnen niet zomaar ervoor kiezen om de samenwerking te stoppen (Schillemans, 2012). Bijvoorbeeld een gemeente kan niet zomaar stoppen met een samenwerking met een verbonden partij die belasting voor de gemeente heft. Uitvoering en beleid beschikken vaak ieder over een monopolie positie, daarom zijn partijen over en weer afhankelijk van elkaar. Een principaal-agentrelatie is gebaseerd op contracten en op onafhankelijke partijen. De samenwerking is vaak voor een korte periode waarbij een zo'n hoog mogelijke efficiëntie centraal staat.

De bovenstaande thema's zullen gebruikt worden in de operationalisering en vormen het conceptueel model (zie tabel 1). Het conceptueel model bestaat uit de zes thema's en de bijbehorende variabelen van de principaal-agent theorie en de stewardship theorie. In het volgende hoofdstuk worden in de operationalisering indicatoren aan de variabelen gekoppeld. Deze indicatoren worden in de gemeentelijke praktijk onderzocht.

Tabel 1. Aspecten van een principaal-agentrelatie en een stewardship-relatie

<u>Thema's</u>	<u>Principaal-agentrelatie</u>	<u>Stewardship-relatie</u>
Belangen	Eigen belang	Collectief belang
Motivatie	Extrinsieke motivatie	Intrinsieke motivatie
	Financiële prikkels	Niet-financiële prikkels
Macht	Hoge machtsafstand	Lage machtsafstand
	Institutionele macht	Persoonlijke macht
Kennis	Informatieasymmetrie	Informatiesymmetrie
	Wantrouwen	Vertrouwen
Sturingsfilosofie	Uitvoering controleren	Uitvoering overlaten aan uitvoering
	Hiërarchisch structuur	Horizontale structuur
Relatie	Korte termijn	Lange termijn
	Contractrelatie	Duurzame samenwerkingsrelatie

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn twee sturingstheorieën besproken: de principaal-agent theorie en de stewardship theorie. Deze theorieën beschrijven de relatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer. De relatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer is te vergelijken met de relatie tussen beleid en uitvoering. In dit onderzoek worden deze theorieën dan ook gebruikt om de relatie tussen beleid en uitvoering in de gemeentelijke praktijk te beschrijven. Ook wordt het driehoeksmodel gebruikt waarbij de drie rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer centraal staan. In dit onderzoek wordt ook onderzocht hoe deze rollen vervuld zijn binnen de gemeenten.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie in kaart gebracht. In paragraaf 3.1 wordt aandacht besteed aan het type en de strategie van het onderzoek. Hierna wordt in paragraaf 3.2 het onderzoeksontwerp toegelicht. Daarnaast wordt in deze paragraaf ook de keuze van cases en respondenten uitgelegd. In paragraaf 3.3 wordt de keuze voor bepaalde methoden uiteengezet. In paragraaf 3.4 worden de theoretisch variabelen meetbaar gemaakt door middel van indicatoren, dit wordt ook wel operationaliseren genoemd. Tot slot wordt het hoofdstuk afgesloten met de risico's van dit onderzoek die betrekking hebben op de validiteit en betrouwbaarheid (zie paragraaf 3.5).

3.1 Onderzoeksstrategie

Binnen wetenschappelijk onderzoek zijn er twee benaderingen, deductief en inductief onderzoek. Bij deductief onderzoek wordt op basis van de bestaande theorie de probleemstelling verklaard (Van Thiel, 2010). Inductief is vaak beschrijvend en verkennend van aard. In een inductief onderzoek is er geen theorie of kennis over het onderwerp beschikbaar (Babbie, 2012). De verzamelde gegevens worden gegeneraliseerd. Dit onderzoek is een deductief onderzoek, omdat er bestaande theorieën zijn over sturingsrelaties zoals de principaal-agent theorie en de stewardship theorie. Vanuit deze theorieën wordt onderzocht hoe de verbinding tussen beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau is.

Verder is dit onderzoek een kwalitatief onderzoek. Dit is een goede keuze, omdat natuurlijke situaties goed beschreven en verklaard kunnen worden (Babbie, 2012). De onderliggende drijfveren van de wijze waarop beleid en uitvoering georganiseerd is, kunnen door kwalitatief onderzoek beter begrepen worden. Ook de ervaringen van de respondenten met de verbinding tussen beleid en uitvoering kunnen door kwalitatief onderzoek goed onderzocht worden.

Er wordt gebruik gemaakt van een multiple case study, dit houdt in dat er meerdere cases onderzocht zijn (Van Thiel, 2010). Een multiple case study is een geschikte strategie voor dit onderzoek, omdat het een actuele en natuurlijke situatie omschrijft. Binnen gemeenten houden mensen zich dagelijks bezig met beleid en uitvoering dus het onderwerp van dit onderzoek speelt zich in een actuele en natuurlijke context af. Binnen dit onderzoek worden meerdere heterogene cases onderzocht. Deze cases worden in de volgende paragraaf (3.2) uitgelegd. Bij een case study is het van belang dat de onderzoeksvraag beantwoord wordt door verschillende methoden te gebruiken (Van Thiel, 2010). Dit wordt ook wel triangulatie genoemd. In dit onderzoek wordt er gebruikgemaakt van documentenanalyse en interviews.

3.2 Onderzoeksonderwerp

Om diepgang te krijgen in dit onderzoek, is er gekozen om één beleidsterrein te onderzoeken. Zoals al eerder is benoemd, is er gekozen voor het beleidsterrein gemeentelijke belastingen. Het is een interessant beleidsterrein, omdat bijna alle burgers in aanraking komen met gemeentelijke belastingen.

Bijvoorbeeld rioolheffing, dit is een heffing die burgers aan de gemeente moeten betalen voor onder meer het afvoeren van afvalwater. Daarnaast zijn gemeentebelastingen een deel van het inkomen van een gemeente. Dit is ongeveer 19 procent van de totale gemeentelijke inkomsten (Ministerie van Algemene Zaken, 2018). Het is dus van groot belang voor de burger, maar ook voor de gemeente dat de verbinding tussen beleid en uitvoering op dit gebied goed verloopt.

In dit onderzoek worden meerdere heterogene cases onderzocht. Ten eerste zijn er gemeenten die zelf de belastingheffing uitvoeren. Deze gemeenten worden betrokken in dit onderzoek, omdat de afdeling organisatiebeleid van BZK benieuwd is naar de sturingsrelatie van diensten die binnen een gemeente functioneren. Het is interessant voor BZK, omdat binnen de rijksoverheid het driehoeksmodel gebruikt wordt in de relatie met organisaties die op afstand staan, maar ook in de relatie met organisaties die onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid vallen. BZK is, vanuit haar coördinerende rol voor het organisatiebeleid, benieuwd of in de gemeentelijke praktijk hier een verschil te zien is in de relatie tussen beleid en uitvoering. Het ministerie van Justitie en Veiligheid biedt een paar mooie voorbeelden van diensten, die niet op afstand staan en door middel van het driehoeksmodel worden aangestuurd: Dienst Terugkeer & Vertrek, Justitiële Informatiedienst, Nationaal Cyber Security Centrum, Raad voor de Kinderbescherming, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Inspectie Justitie en Veiligheid.

Ten tweede zijn er gemeenten die samenwerken voor de uitvoering van hun belastingheffing door middel van een gemeenschappelijke regeling. Doordat er meerdere principalen zijn, kunnen er problemen ontstaan. Dit wordt ook wel multiple principal problem genoemd (Voorn et al., 2019). Multiple principal problem zijn ook aanwezig op rijksniveau. Daarom is het interessant om te onderzoeken hoe gemeenten hiermee omgaan en wellicht kan men op rijksniveau hiervan leren.

3.2.1 Selectie van gemeenten zonder een gemeenschappelijke regeling

In dit onderzoek zijn er twee cases onderzocht van gemeenten die de belastingheffing zelf uitvoeren. Uit bijlage 1 kan geconcludeerd worden dat er meer kleine gemeenten samenwerken in een GR dan grote gemeenten. Daarom gaan deze cases over de twee grootste gemeenten, inwoners, van Nederland. In verband met de deadline van dit onderzoek is er gekozen om twee gemeenten te onderzoeken in plaats van drie. De twee gemeenten die onderzocht zijn:

- **Gemeente Rotterdam**
- **Gemeente Amsterdam**

3.2.2 Selectie van gemeenten met een gemeenschappelijke regeling

Naast de gemeenten die de belastingheffing zelf uitvoeren, zijn er ook drie cases onderzocht die belasting heffen door middel van een gemeenschappelijke regeling (hierna GR). Er is gekozen voor drie cases, omdat er verschillende vormen van GR's zijn. Daarnaast is de onderzoeker benieuwd of er

verschil is tussen een GR met veel deelnemende gemeenten en een GR met weinig deelnemende gemeenten. Daarom is er gekozen voor de volgende drie cases:

- **Gemeentebelastingen Bollenstreek:**
Een lichte GR met een centrumgemeente en met drie deelnemende gemeenten;
- **Gemeentebelastingen en Basisinformatie Drechtsteden (hierna GBD):**
Een zware GR met een raad en een bestuur, en met vijf deelnemende gemeenten;
- **Belastingsamenwerking Oost-Brabant (hierna BSOB):**
Een zware GR met een openbaar lichaam en met elf deelnemende gemeenten.

In bijlage 1 zijn alle samenwerkingsverbanden van gemeentelijke belastingen in kaart gebracht (De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, z.d.).

In dit onderzoek zijn diverse GR's benaderd om deel te nemen aan dit onderzoek. De bovenstaande GR's gaven snel aan dat ze wilden deelnemen aan dit onderzoek en dat ze korte termijn tijd hadden voor een interview. De keuze om deze drie cases te onderzoeken is hier ook deels op gebaseerd, aangezien dit onderzoek een deadline heeft.

3.2.3 Selectie respondenten

Zowel bij de gemeenten die de belastingheffing zelf uitvoeren als bij de gemeenten die belasting heffen door middel van een GR, is er gekozen om drie respondenten te interviewen. Een respondent die verantwoordelijk is voor beleid, een respondent die verantwoordelijk is voor de uitvoering en een respondent die toezicht houdt. Daarbij is er rekening gehouden met de rollen uit het driehoeksmodel bij het selecteren van de respondenten. Hiervoor is bij de gemeenten met een GR gekeken naar de begripsbepalingen van de WGR (Gemeente Waalre, 2016). De respondenten die deelgenomen hebben aan dit onderzoek staan geanonimiseerd in bijlage 2.

3.3 Methode van analyse

In deze paragraaf wordt de keuze van de methoden besproken. Om de betrouwbaarheid en de validiteit te verhogen is gekozen voor twee methoden, een documentenanalyse en de interviewmethode. Deze twee methoden worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

3.3.1 Documentenanalyse

Het eerste gedeelte van het onderzoek bestaat uit een documentenanalyse. Bestaande gegevens worden op kwalitatieve wijze geanalyseerd (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek wordt er regelgeving geanalyseerd om te onderzoeken hoe de verbinding tussen beleid en uitvoering juridisch is georganiseerd bij gemeentelijke belastingen. Hierbij worden de bevoegdheden, taken en kaders duidelijk. Daarnaast worden dienstverleningsovereenkomsten tussen gemeenten en GR geanalyseerd.

De informatie uit de documenten wordt gebruikt om de juiste respondenten te selecteren en om tijdens interviews goede inhoudelijke vragen te stellen.

3.3.2 De interviewmethode

In het empirisch onderzoek wordt onderzocht hoe de sturingsrelatie is tussen beleid en uitvoering bij gemeenten en hoe deze sturingsrelaties wordt ervaren. Er is gekozen om de interviewmethode te gebruiken, omdat tijdens een interview gedetailleerde informatie vrij kan komen (Van Thiel, 2010). Bij een interview kan de onderzoeker namelijk doorvragen en hierdoor ontstaat een beter begrip van de situatie. Daarnaast is in de onderzoeksopzet gekozen om een aantal casussen diepgaand en uitgebreid te onderzoeken. Om dit te bewerkstelligen is de interviewmethode de beste keuze. Daarnaast kunnen de respondenten tijdens een interview goed aangeven hoe zij de sturingsrelatie tussen beleid en uitvoering ervaren.

Het is erg gemakkelijk voor de onderzoeker om tijdens een interview met respondent A andere vragen te stellen dan tijdens een interview met respondent B. Dit brengt risico's met zich mee voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. Om de betrouwbaarheid te vergroten, is gekozen voor het houden van semigestructureerde interviews. Een semigestructureerd interview houdt in dat een interview een leidraad heeft (Van Thiel, 2010). Een leidraad kan bijvoorbeeld een topiclijst zijn. Hierin staan een aantal onderwerpen die de interviewer wil bespreken. Daarnaast kunnen er een aantal vragen al geformuleerd zijn. In dit onderzoek is dit ook het geval. In bijlage 3 staat een topiclijst met een aantal geformuleerde open vragen. De onderwerpen en de vragen zijn afkomstig uit de variabelen van het theoretisch kader die geoperationaliseerd zijn.

3.4 Operationalisaties

In het theoretisch kader zijn een aantal sturingsaspecten genoemd die de verschillen tussen een principaal-agentrelatie en een stewardship-relatie weergeven. Deze verschillen worden in de tabellen 2 respectievelijk 3 omgezet naar meetbare en waarneembare indicatoren. In de tabellen is terug te zien dat beide theorieën verschillende uitgangspunten en dus andere indicatoren hebben. Deze worden behandeld per hoofdthema. Deze hoofdthema's zijn belangen, motivatie, prikkels, macht, kennis, sturingsfilosofie en kennis. In bijlage 4 worden de thema's met de variabelen en indicatoren verder uitgewerkt. Op basis van de indicatoren is er een topiclijst gemaakt (zie bijlage 3). Ook zijn de indicatoren gebruikt om relevante documenten te analyseren. In de volgende paragraaf (3.4.1.) zullen kort de waardes uitgelegd worden die in tabellen staan en daarna worden de twee tabellen gepresenteerd (zie paragraaf 3.4.2 en 3.4.3).

3.4.1 Scores

In dit onderzoek is er gewerkt worden met scores (zie tabel 2 en 3). Deze scores zullen hier kort worden uitgelegd. Elk thema heeft een aantal indicatoren waaruit afgeleid kan worden of er sprake is van een

stewardship sturingsrelatie of een principaal-agent sturingsrelatie. Op het moment dat een sturingsrelatie alle indicatoren heeft van principaal-agentrelatie van een thema, scoort de principaal-agentrelatie hoog op dit thema (+ +). Op het moment dat een sturingsrelatie van een bepaald thema indicatoren heeft van stewardship-relatie en principaal-agentrelatie dan is de score gemiddeld (- +). Als een sturingsrelatie geen indicatoren heeft van een bepaalde sturingsrelatie dan is de score laag (- -).

3.4.2 Principaal-agent variabelen en indicatoren

In de onderstaande tabel worden de variabelen en indicatoren van de principaal-agent theorie gepresenteerd. In bijlage 4 worden de thema's met de variabelen en indicatoren verder uitgewerkt.

Tabel 2: Principaal-agent variabelen en indicatoren

Principaal-agent sturingsrelatie	Variabelen	Indicatoren	Scores
Belangen	- Eigen belang	- Handelen vanuit eigenbelang	- - -+ ++
		- Niet betrokken bij het opstellen van doelen	
Motivatie	- Extrinsieke motivatie	- Prikkels van buitenaf	- - -+ ++
		- Goed kwantificeerbaar	
		- Financiële beloningen	
		- Financiële straffen	
Macht	- Hoge machtsafstand - Institutionele macht	- Ongelijkwaardig	- - -+ ++
		- Macht gekoppeld aan een positie	
Kenniss	- Informatieasymmetrie - Wantrouwen	- Weinig informatie met elkaar gedeeld	- - -+ ++
		- Wantrouwen naar elkaar	
Sturingsfilosofie	- Uitvoering controleren - Verticale sturing	- Duidelijke afspraken en sturing van bovenaf	- - -+ ++
		- Beleid wordt ontwikkeld door de opdrachtgever	
		- Opdrachtnemer heeft geen toegang tot de eigenaar	
Relatie	- Contractrelatie	- Onafhankelijk	- - -+ ++
		- Kortdurende samenwerking	

3.4.3 Stewardship variabelen en indicatoren

In de onderstaande tabel worden de variabelen en indicatoren van de stewardship theorie gepresenteerd. In bijlage 4 worden de thema's met de variabelen en indicatoren verder uitgewerkt.

Tabel 3: Stewardship variabelen en indicatoren

Stewardship sturingsrelatie	Variabelen	Indicatoren	Waarde
Belangen	- Collectief belang	- Opereren vanuit gemeenschappelijke belangen - Alle partijen zijn betrokken	- - -+ ++
Motivatie	- Intrinsieke motivatie	- Prikkel van binnenuit - Niet-financiële beloningen - Niet-financiële straffen	- - -+ ++
Macht	- Lage machtsafstand - Persoonlijke macht	- Gelijkwaardig - Macht gekoppeld aan een rolmodel en expertise	- - -+ ++
Kennis	- Informatiesymmetrie - Vertrouwen	- Informatie wordt gedeeld - Veel contactmomenten - Transparant	- - -+ ++
Sturingsfilosofie	- Uitvoering overlaten aan uitvoering - Horizontale sturing	- Zelfsturing binnen de samen opgestelde kaders - Beleid wordt gezamenlijk ontwikkeld - Alle rollen hebben toegang tot elkaar - Er zijn veel contactmomenten	- - -+ ++
Relatie	- Duurzame samenwerkingsrelatie	- Partijen zijn afhankelijk van elkaar - Langetermijn	- - -+ ++

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

De kwaliteit van het onderzoek wordt bepaald op basis van de validiteit en betrouwbaarheid. Deze twee elementen geven een duidelijk beeld of de onderzoeker voor de juiste onderzoeksmethoden heeft gekozen om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling en om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken. De betrouwbaarheid wordt vastgesteld door twee componenten. Allereerst is het belangrijk dat de onderzoeker nauwkeurig is met het meten van de variabelen (Babbie, 2012). Daarnaast is het van belang dat het onderzoek herhaalbaar is, dit houdt in dat de resultaten hetzelfde moeten zijn als dit onderzoek opnieuw uitgevoerd wordt met dezelfde omstandigheden. De validiteit van het onderzoek wordt bepaald door externe validiteit en interne validiteit. Interne validiteit zegt iets over de geldigheid

van het onderzoek. Heeft de onderzoeker gemeten wat hij of zij wilde meten. Externe validiteit houdt de generaliseerbaarheid in van het onderzoek; gelden de bevindingen ook voor andere situaties of personen.

3.5.1 Betrouwbaarheid

Zoals al eerder is benoemd, is nauwkeurigheid in het onderzoek erg van belang om een hoge betrouwbaarheid te krijgen. Een risico in dit onderzoek kan zijn dat de beoogde variabelen niet nauwkeurig gevraagd worden tijdens interviews. Daarom zijn de respondenten aan de hand van een topiclijst geïnterviewd, hierdoor wordt er meer structuur gecreëerd. Daarnaast zorgt het gebruik van een topiclijst er ook voor dat de herhaalbaarheid van dit onderzoek vergroot wordt. De betrouwbaarheid kan verlaagd worden doordat er een gering aantal cases onderzocht is. Dit probleem is opgelost door triangulatie toe te passen. Triangulatie betreft het verzamelen en analyseren van data op verschillende manieren (Van Thiel, 2010). Binnen dit onderzoek is er gebruik gemaakt van triangulatie. Er zijn meerdere indicatoren voor één variabele gebruikt bij de operationalisatie. Ook wordt er naast de interviewmethode gebruikgemaakt van een documentenanalyse.

Het tweede element van betrouwbaarheid is herhaalbaarheid. Om de herhaalbaarheid in dit onderzoek zo hoog mogelijk te krijgen, is het streven om binnen elke case dezelfde soort respondenten te interviewen en alle respondenten op dezelfde manier te interviewen. Tot slot wordt de betrouwbaarheid vergroot, omdat de voortgang van dit onderzoek elke maand besproken is met andere onderzoekers. Het voor, tijdens en na het onderzoek bespreken van de bevindingen met andere onderzoekers bevordert volgens Van Thiel (2010) de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

3.5.2 Validiteit

Het is van belang dat het effect gemeten wordt dat de onderzoeker wil meten. De variabelen die geoperationaliseerd worden, moeten aansluiten bij de gekozen theorie. In dit onderzoek is veel aandacht hieraan besteed, zodat de interne validiteit verhoogd wordt. Allereerst zijn de variabelen uit het theoretisch kader gehaald. Daarna zijn de indicatoren, die zijn opgesteld in het methodologisch kader, uit deze variabelen gehaald. Vervolgens zijn deze indicatoren weer gebruikt bij het maken van een topiclijst voor de interviews. Aan deze indicatoren worden waarden gekoppeld. Echter zit hier nog wel een risico aan, omdat de onderzoeker deze waarden bepaalt. De interpretatie en het vooroordeel van de onderzoeker kan een negatief effect hebben op het onderzoek. Om dit risico te verminderen, is er gekeken naar andere onderzoeken waarbij de twee sturingsmodellen ook zijn gebruikt. Hierbij is er onderzocht welke waarden onderzoekers na hun onderzoek aan een bepaald sturingsthema's geven. De meeste onderzoekers geven een hoge score op het moment dat bijvoorbeeld een sturingsrelatie alle indicatoren van een principaal-agent heeft.

Bij externe validiteit gaat het over generaliseerbaarheid van de bevindingen. Daarom is het van belang dat de goede cases worden geselecteerd. In dit onderzoek is gekozen om gemeenten die zelf belasting heffen uitvoeren te onderzoeken. De gemeenten die zelf belasting heffen zijn vaak grotere

gemeenten daarom is er gekozen voor twee grote gemeenten. Daarnaast zijn er verschillende soorten GR's geselecteerd. Een GR met weinig, gemiddeld en veel deelnemende gemeenten. Hierdoor krijgt de onderzoeker een beter beeld van alle soorten GR's. Aangezien er gekozen is voor heterogene cases is het van belang dat de onderzoeker de cases met elkaar vergelijkt. Hierbij wordt er nagegaan wat het effect is van de variatie van de onafhankelijke variabelen (van Thiel, 2010).

Tot slot is voorafgaand aan elk interview aan de respondent gemeld dat er discreet wordt omgegaan met de antwoorden. Er is dan ook van tevoren aan de respondenten om informed consent gevraagd. Informed consent houdt in dat er schriftelijk toestemming wordt gevraagd aan de respondenten om de data die zij geven te gebruiken voor dit onderzoek. Om sociaal wenselijke antwoorden te vermijden zijn in de interviews gerichte vragen gesteld en is er gevraagd om specifieke voorbeelden over bepaalde situaties.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksresultaten per thema weergegeven. Aan de hand van de verschillende indicatoren is onderzocht of de samenwerkingsrelatie meer duidt op een stewardship-relatie of een principaal-agentrelatie. Na elk thema volgt een subconclusie. De data komen uit interviews en relevante documentatie. Zoals in de methodologie benoemd is, zijn respondenten geïnterviewd die verantwoordelijk zijn voor beleid, uitvoering of die een controlerende functie hebben. Bij één gemeente is het niet gelukt om de respondenten te interviewen die verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering. In plaats daarvan is gesproken met twee respondenten die dicht bij deze verantwoordelijken staan en ook weten wat er speelt binnen de gemeente op het gebied van beleid en uitvoering van gemeentelijke belastingen.

In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen de gemeenten die zelf het belasting heffen uitvoeren en gemeenten die belastingen heffen door middel van een GR. De gemeenten die zelf belasting heffen zijn de gemeente Rotterdam en de gemeente Amsterdam. De onderzochte GR's zijn: GBD, Gemeentebelastingen Bollenstreek en BSOB. Aangezien er verschillende vormen van GR's zijn, worden de onderzochte GR's in de bijlage 5 kort toegelicht.

4.1 Belangen

In deze paragraaf zijn de data geanalyseerd die over het thema belangen gaat van de gemeenten zonder en met een GR.

4.1.1 Gemeenten zonder een GR

Van de gemeenten die de belastingheffing zelf uitvoeren, vindt een merendeel van de respondenten dat uitvoering en beleid een collectief belang nastreven. De respondenten geven aan dat bestuurders en uitvoering het zo goed mogelijk voor de inwoners van de stad willen doen, omdat ze dagelijks direct in contact zijn met burgers. Als er wat fout gaat in de uitvoering, is dit direct zichtbaar in de stad. Dus op hoger abstractieniveau is er een gezamenlijk beeld van de publieke opgave. Daarnaast wordt gezegd dat voor belastingen beoogd wordt om de uitvoering op een ordentelijke, eenvoudige en eerlijke manier uit te voeren. De respondenten vinden dat hier in de praktijk naar gehandeld wordt.

“Wij moeten rechtvaardig belasting heffen. Dus dat betekent dat we iedereen op een gelijke wijze behandelen. Een belastingdienst heeft per definitie iedereen als klant en moet iedereen gelijk behandelen. Dit vindt zowel het bestuur als de uitvoering. Ook de hoofdlijnen over waarom we dit een publieke taak vinden en waarvoor we het doen, staan we gelijk in.” (Respondent F).

Dit komt overeen met de uitgangspunten die in de kadernota van de gemeente Rotterdam staan (Gemeente Rotterdam, 2018). Hier worden de volgende uitgangspunten genoemd: rechtmatigheid, rechtszekerheid, doeltreffendheid, rechtsgelijkheid en doelmatigheid.

Om op een ordentelijke, eenvoudige en eerlijke manier belasting te heffen geeft de gemeente Amsterdam aan dat zij gebruikmaken van een uitvoeringstoets. De uitvoeringstoets houdt in dat beleid op verschillende aspecten wordt getoetst. Eén van deze aspecten is de uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven. “Kunnen bedrijven en burgers dit wel uitvoeren, is erg belangrijk. Als bijvoorbeeld 20 procent van de inwoners geen Nederlands kan of het te ingewikkeld vindt. Dan is het van belang dat je het beleid moet vereenvoudigen.” (Respondent G).

Daarentegen wordt gezegd dat er een spanning is tussen bestuurders en uitvoering. Waarbij de uitvoering zegt dat de ambities van de bestuurders vaak te hoog liggen en niet uitvoerbaar zijn. “Uitvoering wil het liefst blijven doen zoals ze het altijd deden, terwijl het idee van beleid toch vaak is om de uitvoering te veranderen.” (Respondent E). Er wordt aangegeven dat bestuurders de samenleving zo mooi mogelijk willen organiseren. De uitvoering geeft aan dat dit vaak niet mogelijk is en het eenvoudiger georganiseerd moet worden. Hierbij werd een concreet voorbeeld gegeven. Een wethouder had de ambitie om de duurzaamheid van de stad te bevorderen via het instrument belastingen. De uitvoering vroeg zich af of dit georganiseerd kon worden via belastingen. Ook wordt er gezegd, niet alleen door de uitvoering maar ook door de raad, dat beleid niet continu moeten worden aangepast en dat de consequenties altijd meegenomen moeten worden bij het nemen van een besluit. “Als je een paar keer achter elkaar een bepaald beleid hebt veranderd dan moet je af en toe ook wel kunnen zeggen, het is nog niet ideaal maar we hebben het nu zo ingericht en misschien moeten we het nu maar even een periode zo laten.” (Respondent E).

Daarnaast vinden een aantal respondenten dat het argument “het is niet uitvoerbaar”, een te makkelijk argument is om het niet uit te hoeven voeren. Respondenten geven aan dat dit een grijs gebied is en er vaak discussies over plaatsvinden:

“Als je tegen ambtelijke dienst zegt ik wil 20 procent bezuinigen dan krijg je twintig plannen tegen je bezuinigingen, waardoor je de politiek nooit over de streep kunt trekken. Dus ja dat gebeurt ook. Wat er ook gebeurt, is dat gemeenteraadsleden die bezuinigingen op ambtelijk apparaat voorstellen die simpelweg niet kunnen.” (Respondent E).

4.1.2 Gemeenten met een GR

De respondenten van gemeenten die belasting heffen door middel van een GR geven aan dat formeel gezien de GR en de gemeenten dezelfde belangen nastreven. In de interviews komt duidelijk naar voren dat de onderzochte GR's zijn opgericht om de kwaliteit te verbeteren, goedkoper en efficiënter te zijn, en tegen weinig problemen aanlopen bij het belasting heffen. Dit komt ook terug in missies en dienstverleningsovereenkomsten van GR's. “Wij hebben natuurlijk een missie die kan je zelf ook vinden op de website. Er staat in zo'n missie dat het efficiënt en zo goedkoop mogelijk moet.” (Respondent O)

De respondenten vinden dat het in de praktijk lukt om aan de opgestelde doelen te voldoen. Er wordt gezegd dat dit komt doordat de bedrijfsprocessen bij elkaar gebracht zijn, er gestreefd wordt naar

uniform beleid en dat alle specialisten in één organisatie zitten. Daarnaast wordt er aangegeven dat de GR's echte productieorganisaties zijn en een zakelijke insteek hebben:

“De belastingsamenwerkingen die ik ken die worden bedrijfsmatig geleid. Bij gemeenten zijn er gewoon veel zaken op emotie geregeld. Een voorbeeld is een gemeente die belasting gaat outsourcen. Deze gemeente kan kiezen uit drie belastingsamenwerkingen. De drie partijen zijn in kwaliteit vergelijkbaar. Partij A is jaarlijks goedkoper dan de andere partijen, maar is iets verder reizen voor medewerkers. Dan zie je dat de politiek toch voor partij B gaat, omdat medewerkers gezeurd hebben over het reizen. Dit geeft dan de doorslag en dit is puur emotie. Rationeel gezien zou je voor optie A gaan want dat is jaarlijks zo'n gigantisch voordeel.” (Respondent O).

Tevens geeft de uitvoering aan dat efficiënter en goedkoper niet altijd het juiste effect biedt. Een GR kan bijvoorbeeld 30 procent efficiënter worden door geen aanmaningen te sturen naar belastingplichtigen die geen belasting betalen. Dit is wel efficiënter, maar dit is niet het beoogde effect dat een gemeente wil bereiken. “Als je alleen maar op opbrengsten en kosten gaat turen, dan krijg je de meest schrale vorm van dienstverlening.” (Respondent H). Daarnaast wordt er gezegd dat het voornaamste doel van de gemeenten is om met de inkomsten van belastingen de begroting van de gemeente te dekken. De gemeente heeft twee inkomsten: gemeentelijke belastingen en rijksbijdrage. Hoeveel inkomsten de GR voor de gemeenten moet ophalen wordt afzonderlijk bepaald door de gemeenten.

“Een rijke gemeente zegt dat de GR maar twintig miljoen aan ozb binnen hoeft te halen. De andere gemeente, met dezelfde omvang en aantal inwoners, zegt ik heb een probleem. Ik heb dertig miljoen nodig. Dat betekent dat het tarief van de gemeente met dertig miljoen hoger is van de gemeente met twintig miljoen. Dus de doelen worden in principe bepaald door de begroting van de gemeenten.” (Respondent O).

De onderzochte GR's zeggen dat er nauwelijks belangenverstrengelingen tussen de deelnemende gemeenten van een GR zijn. Bij de BSOB lossen ze dit probleem op door samen over besluiten te stemmen. Een besluit wordt pas genomen op het moment dat de meerderheid vóór stemt. De GR geeft aan dat hierdoor genomen besluiten meer gedragen worden. De andere GR's geven ook aan dat veel van het beleid bepaald wordt door de afzonderlijke gemeenten. De GR levert per gemeente maatwerk. Hierdoor zijn er tussen de gemeenten weinig problemen.

4.1.3 Conclusie belangen

Uit de bevindingen blijkt dat beleid en uitvoering in de gemeenten zonder een GR op een hoger abstractieniveau een collectief belang hebben. Beiden willen rechtvaardig belasting heffen voor elke inwoner van de stad. Het streven naar een collectief belang is een indicator van de stewardship theorie. Daarentegen zijn er spanningen tussen uitvoering en beleid, waarbij beleid en uitvoering een ander doel

nastreven. Bestuurders hebben vaak hoge ambities en uitvoering wil juist vereenvoudigen. Eigen doelen nastreven komt meer overeen met een principaal-agentrelatie. Deze cases scoren dus zowel op stewardship-relatie en principaal-agentrelatie.

Bij gemeenten met een GR streven gemeente (beleid) en GR (uitvoering) in praktijk dezelfde vastgestelde doelen na. De GR en gemeenten willen goede kwaliteit bieden, efficiënter zijn en probleemloos belasting heffen. De GR's zijn dan ook vaak opgericht om efficiency te behalen en meer kwaliteit te bieden. In de praktijk lukt dit ook. Als partijen dezelfde doelen hebben, duidt dit op een stewardship-relatie. Er kan geconcludeerd worden dat gemeenten met een GR, op gebied van belangen, meer op een stewardship-relatie lijken dan gemeenten zonder GR.

4.2 Sturingsfilosofie

In deze paragraaf is de informatie geanalyseerd die over het thema sturingsfilosofie gaat van de gemeenten zonder en met een GR.

4.2.1 Gemeenten zonder een GR

Ten eerste geeft het merendeel van de respondenten aan dat gemeentelijke belastingen wettelijk strak zijn geregeld en dat daardoor de beleidsruimte beperkt is. De uitvoering geeft hierover juridisch advies aan de wethouder. De wet en de verordeningen stellen het kader. Er is discretionaire bevoegdheid, wat ook bepaald is door de wet. De gemeenteraad besluit wat voor soort belastingen er worden ingevoerd en onder welke voorwaarden de belasting is ingevoerd (VNG, z.d.). Daarnaast bepaalt de raad de hoogte van het tarief. Echter zijn gemeenten niet volledig vrij in het kiezen van belastingen, want gemeenten kunnen alleen belastingsoorten vorderen die in de wet staan. Dit wordt ook wel gesloten belastingstelsels genoemd (artikel 132, lid 6, Grondwet) (De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), z.d.). De gemeenteraad kan een deel van zijn bevoegdheden overdragen aan het college van B&W of een bestuurscommissie. Het college is voor de uitvoering verantwoordelijk en kan regels voor de uitvoering instellen. De regels kunnen bijvoorbeeld gaan over de aangiftes of richtlijnen bieden voor de uitleg van verordeningen. Tevens benoemt het college van B & W een belangrijke functionaris: de heffingsambtenaar. De heffingsambtenaar is verantwoordelijk voor het opleggen van aanslagen. Daarnaast kan de heffingsambtenaar in beroep en in hoger beroep gaan voor de gemeente. De bevoegdheden van deze functionaris worden ontleend aan de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

“De belastinginspecteur die neemt de beslissingen, niet de wethouder en niet de minister. Maar de belastinginspecteur doet dat binnen de wet anders is het willekeur en dat mag natuurlijk niet. De wet is dus de basis maar de belastinginspecteur past de wet toe en zegt in dit concreet geval moet het op die manier en in dat geval moet het een beetje anders. Dus dat is ook het mooie aan belasting heffen. Je moet het echt toepassen met wijsheid. Dus dat heet de discretionaire bevoegdheid.” (Respondent G)

Op het gebied van controle en zelfsturing geeft de gemeente Rotterdam aan dat ze op dit moment bezig zijn om van de gemeente een lerende organisatie te maken door de Lean methodiek. De respondenten geven aan dat in deze methode elementen van zelfsturing zitten. De Lean methodiek is een manier van werken waarbij iedereen in de organisatie zich richt op waardecreatie voor de klant en verspillingen te elimineren. Daarentegen wordt er ook gezegd dat er veel controle is. De gemeenteraad neemt zijn controlerende functie zeer serieus, bij zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Amsterdam wordt de uitvoering door verschillende partijen gecontroleerd, zoals rekenkamer, waarderingskamer en ombudsman.

Een ander element van dit thema is in hoeverre de uitvoering advies geeft bij het maken van het beleid. In dit onderzoek zeggen de respondenten dat de wethouder in bijna alle gevallen advies ontvangt van de uitvoering bij het maken van het beleid. De uitvoeringsdienst is direct betrokken en zit daarom ook regelmatig aan tafel met de wethouder. Een voorbeeld is dat de gemeente Amsterdam op verschillende plekken het toerisme probeert af te remmen. Samen met de uitvoering onderzoekt de wethouder of belastingen een goed instrument daarvoor kan zijn. Daarnaast wordt er aangegeven dat wethouders willen weten wat er gebeurt in de uitvoering. “De wethouder moet weten wat er speelt in de uitvoering, want hij moet zich kunnen verdedigen in de gemeenteraad.” (Respondent B). Wethouders zien de uitvoering als een adviesorgaan.

Echter wordt er ook gezegd dat bij de gemeente Amsterdam de uitvoering op bepaalde momenten geen invloed heeft op het beleid. De uitvoering heeft namelijk weinig tot geen invloed tijdens coalitieonderhandelingen. Op dat moment zit de uitvoering niet aan tafel en levert dus ook geen advies. De directeur Belastingen ontvangt pas de besluiten als ze vastliggen. De uitvoering kan dus geen veranderingen meer doorvoeren. “Het grootste gevaar voor de uitvoering is als er nieuwe verkiezingen zijn; een nieuw regeerakkoord of een nieuw coalitieakkoord.” (Respondent G).

Op de momenten dat de uitvoering van de gemeente Amsterdam wel advies geeft over een bepaald beleidsvraagstuk, dan wordt er vaak gebruik gemaakt van een uitvoeringstoets. Deze toets wordt uitgevoerd door de uitvoering. Voordat beleid wordt gemaakt, wordt er vaak eerst getoetst of het uitvoerbaar is; wat de risico's zijn; wat de kosten zijn en hoeveel tijd er nodig is. Echter wordt er gezegd dat deze uitvoeringstoets niet altijd goed en volledig uitgevoerd wordt. Het komt wel eens voor dat er een korte uitvoeringstoets wordt uitgevoerd door gebrek aan tijd. Daarnaast wordt er aangegeven dat de uitslag niet altijd bepalend is, in sommige gevallen wordt beleid toch gemaakt terwijl het slecht scoort in de uitvoeringstoets. Naast de uitvoeringstoets wil de belastingdienst van de gemeente Amsterdam twee keer per jaar een Staat van de Uitvoering maken. In dit rapport zal worden beschreven hoe de gehele uitvoering het doet op gebied van belastingen. Er zal worden aangekaart waar het goed gaat en waar verbetering nodig is.

Tot slot is een element van dit thema in hoeverre de opdrachtnemer (uitvoering) toegang heeft tot de eigenaar (gemeenteraad). Uit de interviews blijkt dat informatie van de uitvoering gewisseld wordt via de politieke assistente of via de wethouder. “In principe heb je als raadslid, maar heel zelden direct

met ambtenaren contact. En vaak gaat het dan via de politieke assistente van de wethouder.” (Respondent A). Twee respondenten geven aan dat in de gemeenteraad de wethouder het woord voert en de ambtenaar dient te zwijgen. Daarentegen wordt er aangegeven dat sommige gemeenteraadsleden voor de Corona nog wel eens langs liepen bij ambtenaren op het stadhuis om over inhoudelijke onderwerpen te sparren. Daarnaast wordt bij de gemeente Amsterdam gezegd dat de uitvoering helpt bij het beantwoorden van raadvragen. Er zijn geen raadvragen die de uitvoeringsdienst niet ziet. De uitvoering vindt dat hierdoor het risico kleiner wordt, dat er antwoorden worden gegeven die in de uitvoering niet mogelijk zijn. Dus formeel gezien wordt de gemeenteraad indirect op de hoogte gehouden door de uitvoering.

4.2.2 Gemeenten met een GR

Bij de gemeenten met een GR komt duidelijk naar voren dat er binnen de opgestelde kaders en binnen de wet zelfsturing heerst. Er wordt aangegeven dat de uitvoering binnen de kaders zich bewegen om het zo efficiënt mogelijk in te vullen. De uitvoering is volledig overgeheveld naar de GR. Echter is het niet bij alle GR's hetzelfde georganiseerd. De mate waarop er controle plaatsvindt, zal hieronder per GR kort worden beschreven.

Zo kan de directeur Belastingen van de zwaardere GR's personeel aannemen, ontslaan of investeringen doen. De BSOB, een zwaardere GR, heeft dan ook een mandaatbesluit waarin alle bevoegdheden van de directeur zijn opgesteld (BSOB, 2019). Hierover leggen zij een paar keer per jaar verantwoording af aan de gemeenten. Jaarlijks vinden er controles plaats, die uitgevoerd worden door de gemeenten en door de accountants. De gemeenten vinden het al snel goed, als de GR geen problemen veroorzaakt en geen slechte publiciteit oplevert. De uitvoering moet wel uitleggen wat ze doen en hoe ze het doen. “De gemeenten vertrouwen de GR om zelf invulling te geven aan de uitvoering.” (Respondent H). Dus BSOB wordt alleen gecontroleerd op de hoofdlijnen en dat duidt daardoor vooral op een stewardship-relatie.

Bij de GR GBD gaat de sturing veranderen tussen de GR en de gemeenten. Op dit moment staat op de begroting van de GBD voor welke middelen de uitvoeringsdienst zijn taken moet uitvoeren en op de afzonderlijke begrotingen van de gemeenten staat hoeveel de uitvoering moet ophalen. “In januari zal dit allemaal via contracten gaan lopen.” (Respondent I). Er wordt gezegd dat in deze contracten duidelijke afspraken komen te staan voor een langere periode. Het is dus nog maar de vraag hoeveel zelfsturing de uitvoering dan heeft en in hoeverre de uitvoering zich kan bewegen binnen het opgestelde contract. Uit onderzoek blijkt dat ze van zelfsturing naar meer controle gaan. Er vindt hier dus een beweging plaats van een stewardship sturingsrelatie naar een principaal-agent sturingsrelatie.

Bij de Gemeentebelastingen Bollenstreek wordt aangegeven dat kaders gevormd worden door de gemeenten. Deze GR is een lichte variant en wordt alleen gezien als een productieorganisatie. De GR heeft ook geen algemeen of dagelijks bestuur waar de vertegenwoordigers van de gemeenten in zitten. De beleidsstukken worden gemaakt bij de gemeenten. Buiten de kaders kan de GR zich niet bewegen

maar binnen de kaders wel. Dit komt ook overeen met de opgestelde dienstverleningsovereenkomst (Gemeentelijke Belastingen Bollenstreek, 2019). Hierbij wordt benadrukt dat de GR echt een uitvoeringsorganisatie is. “Als een gemeente iets vraagt dan draaien wij.” (Respondent L). Deze lichte GR variant heeft dus minder zelfsturing dan de zwaardere varianten.

Een ander element van dit thema is in hoeverre beleid gezamenlijk wordt ontwikkeld. Alle respondenten van de drie onderzochte GR's vinden dat de uitvoering bij het maken van beleid in het beginstadium om advies wordt gevraagd. Het advies is objectief, er worden alleen feiten gegeven. “Er wordt gevraagd en ongeraagd advies gegeven.” (Respondent K). Respondenten geven aan dat het advies niet bindend is, alleen op het moment dat beleid wettelijk niet uitvoerbaar is. Dit wordt getoetst door de GR's, want zij hebben de juristen in dienst. Volgens alle respondenten zeggen de GR's nooit nee tegen gemeenten als beleid wettelijk uitgevoerd kan worden. Respondenten zeggen dat als een GR niet achter bepaald beleid staat, zij de risico's of een betere optie meegeven. Dit gebeurt vaak schriftelijk, zodat de uitvoering in beginsel achteraf kan aangeven wat het advies was. Een voorbeeld kan dit illustreren: een gemeente wilde inkomsten verhogen door de tarieven van de milieustraat te verdriedubbelen. Uitvoering voorspelde dat meer inwoners van de desbetreffende gemeente het grofvuil niet naar de milieustraat zouden brengen, maar op andere plekken zouden neerleggen. Dit advies werd schriftelijk vastgesteld. Het beleid werd geïmplementeerd en na een periode werd het beleid teruggedraaid want de voorspelling van de uitvoering klopte. Echter geven alle respondenten aan dat er naar de adviezen van de uitvoering bijna altijd wordt geluisterd. Beleid dat door de uitvoering slecht wordt beoordeeld, wordt vaak niet gemaakt. Ook komt er duidelijk naar voren dat de wethouders het advies van de uitvoering cruciaal vinden en garantie biedt tot succes. “Je kan wel beleid maken, maar als het niet uitvoerbaar is dan heb je er ook niks aan.” (Respondent M). Beleid wordt bij alle drie de GR's gezamenlijk ontwikkeld, aangezien de uitvoering advies geeft aan de gemeenten.

Bij alle drie de GR's wordt er gezegd dat de uitvoering toegang heeft tot de gemeenteraden. De directeur Belastingen van GBD kan deelnemen aan raadsvergaderingen. Ook de uitvoering van Gemeentebelastingen Bollenstreek heeft toegang tot de gemeenteraden en neemt één keer per jaar deel. Voor grote onderwerpen kunnen er sessies plaatsvinden met beide partijen. Een voorbeeld is de beleidswijziging van de rioolheffing in de gemeente Noordwijk. De rioolheffing kan betaald worden door eigenaren of de gebruikers van woningen en gebouwen. In de gemeente Noordwijk betaalde voorheen de gebruikers de rioolheffing, maar de gemeente wilde dat de eigenaren deze heffing gingen betalen. De respondenten geven aan dat de uitvoering bij deze grote beleidswijziging in een vroeg stadium betrokken werd. Tijdens dit proces werden er zes sessies georganiseerd tussen de GR en de gemeenteraad. Tijdens deze sessies werden presentaties gehouden en discussies gevoerd. Er kan geconcludeerd worden dat er sprake van horizontale sturing is en de uitvoering toegang heeft tot de gemeenteraden.

4.2.3 Conclusie sturingsfilosofie

Bij de gemeenten zonder een GR vindt er zelfsturing plaats binnen de opgestelde kaders en wetten. De uitvoering levert vaak advies bij het maken van het beleid. Een aantal van de respondenten geeft aan dat de uitvoering altijd advies zou moeten geven, ook tijdens cruciale momenten moet beleid van onderaf opgebouwd worden. Het blijkt dat dit niet altijd gebeurt. Op dit soort momenten wordt beleid ontwikkeld door bestuurders en niet gezamenlijk met de uitvoering. Dit is een indicator van de principaal-agent theorie. Een andere indicator van de principaal-agent theorie is als opdrachtnemers geen direct toegang hebben tot de eigenaar. Uit de interviews blijkt dat de uitvoering indirect contact heeft met de gemeenteraad. Veel informatie gaat via de wethouder. Deze relatie komt dus overeen met een principaal-agentrelatie.

Bij de gemeenten met een GR vindt meer zelfsturing plaats dan controle. De uitvoering wordt in een vroeg stadium betrokken bij het ontwikkelen van beleid en naar de adviezen wordt geluisterd. Tot slot is er een horizontale sturing waarbij de opdrachtnemer toegang heeft tot de eigenaar. In de interviews wordt aangegeven dat de directeurs van GR's periodiek contact hebben met de gemeenteraden. Dit alles duidt op een stewardship-relatie.

4.3 Relatie

In deze paragraaf is de informatie geanalyseerd die over het thema relatie gaat van de gemeenten zonder en met een GR.

4.3.1 Gemeenten zonder een GR

Binnen de gemeenten zonder een GR vindt het merendeel van de respondenten dat beleid en uitvoering afhankelijk zijn van elkaar. Er wordt aangegeven dat de kennis over belastingen bij de uitvoering ligt, maar uiteindelijk bepaalt de raad het tarief en de wethouder het beleid. Daarnaast wordt uitvoering en beleid gezien als één geheel. “Er wordt ook niet gesproken over wij van de uitvoering en zij van beleid.” (Respondent D). Daarentegen komt uit de interviews duidelijk naar voren dat er een scheiding is in de taken. De uitvoering kan geen beleid maken en beantwoordt niet rechtstreeks vragen in de gemeenteraad. Er is een duidelijke scheiding tussen de politiek en de ambtenarij. “Bestuur praat met bestuur.” (Respondent B).

Uit de documentenanalyse blijkt dat beleid en uitvoering samenwerken op lange termijn. De kadernota lokale lasten van de gemeente Rotterdam is opgesteld voor vier jaar (Gemeente Rotterdam, 2018). Ook het coalitieakkoord van de gemeente Amsterdam, waarin ook de lokale lasten worden beschreven, is voor een periode van vier jaar (Gemeente Amsterdam, 2018).

4.3.2 Gemeenten met een GR

Een groot deel van de respondenten geeft aan dat de GR's worden opgericht om voor een lange periode samen te werken mits het een succesvolle samenwerking is en de gemeenten er een voordeel uithalen. De gemeenten zeggen niet meer terug te willen naar de oude situatie, waarbij het innen van belastingen

weer ondergebracht wordt bij hun eigen gemeente. “We willen zeker niet terug hoe het eerst was. Wat er zou kunnen gebeuren is dat er een andere gemeente zou toetreden tot onze gemeenschappelijke regeling.” (Respondent K). Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat er geïnvesteerd wordt in de GR's om innovatie te creëren. Voorbeelden hiervan zijn het automatiseren van kwijtscheldingen en het inzetten van robotisering. Het investeren van de gemeenten in de GR duidt op een duurzame relatie tussen de GR en de gemeenten. De uitbesteding aan de GR wordt als succesvol ervaren door de respondenten, deels door de samenhang van expertise. Alle expertise is ondergebracht in één organisatie. Hierdoor vinden de respondenten dat de gemeenten erg afhankelijk van de GR zijn. Volgens de respondenten hebben de gemeenten de kennis over belastingen niet meer in huis.

“De deskundigheid ligt bij de GR. Ook de complexiteit van taken worden steeds ingewikkelder. Dit betekent dat een kleine zelfstandige gemeente dit ook zelf niet meer aan kan. Je moet daar te veel mensen voor inzetten en dan gaat er te veel fout. Dan is de gemeenschappelijke regeling voor sommige gemeenten een uitkomst.” (Respondent M).

Daarnaast wordt er aangegeven dat de GR ook afhankelijk is van de gemeenten, omdat de gemeenten de GR oprichten en ook kunnen opheffen. “En andersom zijn zij ook afhankelijk van ons, want als die drie gemeenten geen gemeenschappelijke regeling zouden hebben dan zou die uitvoeringsorganisatie ook niet bestaan.” (Respondent K). Dus de GR en de gemeenten zijn afhankelijk van elkaar.

Volgens de respondenten wordt beleid, ook al geeft de uitvoering advies, bepaald door de gemeenten. De GR is hierbij echt de opdrachtnemer die het uitvoert. “Dus als de gemeente zegt we gaan deze belasting structureel omhoog doen, dan zegt de GR prima dat gaan we uitvoeren. De GR kan alleen maar aangeven als u het op die manier wilt doen dan gaan we daar en daar tegenaan lopen.” (Respondent M). Tevens geven de gemeenten aan, dat ze zich niet willen bemoeien met de uitvoering en alleen op de hoogte gehouden willen worden. Dus bij de gemeenten met een GR is er sprake van een scheiding tussen beleid en uitvoering. Daarentegen kan de uitvoering wel het beleid sturen, omdat ze adviezen geven waarnaar geluisterd wordt.

Bij alle onderzochte GR's wordt de relatie de GR tussen en de gemeenten door zowel de gemeenten als de GR's op het gebied van belastingen als succesvol ervaren. Door de respondenten van de GR GBD wordt dan ook niet begrepen waarom de belastingdienst ondergebracht wordt bij de gemeente Dordrecht. “Ik kan het niet uitleggen, waarom we dit doen. Het is een gepolitiseerd besluit.” (Respondent J). Vanaf januari 2022 gaat deze vorm van GR veranderen en wordt de belastingdienst ondergebracht bij de gemeente Dordrecht die als servicegemeente gaat functioneren.

4.3.3 Conclusie relatie

Bij de gemeenten zonder een GR zijn wethouders en de uitvoering afhankelijk van elkaar. Kennis is nodig voor het ontwikkelen van beleid. De kennis ligt bij de uitvoering, maar het beleid wordt gemaakt door de wethouder. De wethouder heeft de uitvoering nodig om over informatie te beschikken en de

uitvoering heeft de wethouder nodig om beleid te ontwikkelen. Daarnaast wordt beleid en uitvoering als één geheel gezien. Een indicator van de stewardship theorie is als partijen afhankelijk van elkaar zijn. Daarnaast blijkt uit de documentenanalyse dat er een lange termijn relatie is aangegaan. Dit is ook een indicator van de stewardship theorie. Dus in dit geval neigt de gemeenten zonder een GR naar een stewardship-relatie.

De gemeenten met een GR beschikken niet meer over de specialisten en de kennis van belastingen. Dit is ondergebracht bij de GR. Hierdoor zijn de gemeenten afhankelijk van de GR. De GR is ook afhankelijk van de gemeenten, want de gemeenten zijn de eigenaren van de GR. Zonder de gemeenten zou de GR niet bestaan. Daarnaast bepalen de gemeenten uiteindelijk het beleid. De GR en de gemeenten zijn afhankelijk van elkaar. Tot slot wordt er geïnvesteerd in de GR, hieruit kan geïnterpreteerd worden dat het een duurzaam samenwerkingsverband is. Doordat partijen afhankelijk van elkaar zijn en het een duurzame samenwerking is, kan er geconcludeerd worden dat deze relatie duidt op een stewardship-relatie.

4.4 Kennis

In deze paragraaf is de informatie geanalyseerd die over het thema kennis gaat van de gemeenten zonder en met een GR.

4.4.1 Gemeenten zonder een GR

De respondenten van de gemeenten zonder een GR geven aan dat essentiële informatie direct wordt gedeeld, ook als het negatief is. Informatie wordt niet achterhouden door uitvoering of beleid, maar er kunnen wel misverstanden ontstaan doordat beleid anders wordt geïnterpreteerd. Ook komt het wel eens voor dat er een andere inschatting gemaakt wordt. “Als je denkt dat iets meevalt, wat dan later toch tegenvalt. Dit is niet verkeerd informeren maar verkeerd ingeschat.” (Respondent G). De respondenten geven aan dat vooral de hoofdlijnen en belangrijke informatie met elkaar gedeeld worden. “Als ik alles zou vertellen aan de wethouder, dan heeft de wethouder nooit meer tijd. Er gebeurt namelijk zo ontzettend veel in de uitvoeringsdienst.” (Respondent G). Volgens de respondenten is het van belang dat er een eerlijk en volledig beeld gegeven wordt. Uit de interviews blijkt dat niet alleen tussen de directeur Belastingen en wethouder informatie wordt gedeeld, maar in alle lagen van de organisatie.

“Beleid en uitvoering zit vrij dicht bij elkaar. Er zijn allerlei lijntjes op allerlei niveaus waardoor we goed kunnen aftasten welke koers de wethouder of het college wil varen. Hierdoor kunnen wij goed meegeven wat de do’s en don’t zijn.” (Respondent C).

De wethouder van gemeente Amsterdam gaat wel eens op bezoek bij de uitvoering om te kijken wat er wel of niet goed gaat. Daarnaast vindt bij de gemeente Amsterdam één keer in de drie weken een overleg plaats tussen de wethouder en directeur Belastingen. Tijdens dit overleg schuiven er ook ondersteunende ambtenaren aan van de wethouder en van de directeur. In deze vergadering worden

nieuwe plannen dan wel de knelpunten die spelen in de uitvoering besproken. Daarnaast worden vragen van andere wethouders beantwoord. Naast deze formele gesprekken hebben de wethouder en de directeur tussentijds informeel contact. Ook wordt informatie informeel gedeeld tussen de medewerkers van de wethouder en de directeur Belastingen.

Volgens een aantal respondenten wordt informatie ook met de gemeenteraad gedeeld. “Ik (raadslid) heb zelf wel het idee dat ik iedere steen in de gemeente mag omdraaien.” (Respondent E). Daarnaast wordt er aangegeven dat de lijnen kort zijn tussen de wethouders en raadsleden. Er is formeel en informeel contact. Door een aantal respondenten wordt ook aangegeven dat de lijnen met burgers kort zijn. Burgers in de gemeente Amsterdam hebben de mogelijkheid om iets in te spreken of videoboodschappen te sturen naar de gemeenteraad. “Als er problemen zijn dan gaan mensen zich op een gegeven moment melden. Als politicus moet je dan de afweging maken of het probleem iets is wat je in een politiek breder kader moet zetten zoals de toeslagenaffaire, of dat er gewoon iets is misgegaan.” (Respondent E).

In de gemeente Amsterdam kunnen politieke partijen tijdens commissievergaderingen vragen stellen aan de wethouder en de behandelende ambtenaar over een bepaald beleidsterrein. Uit de interviews blijkt dat ambtenaren indirect antwoord geven door de wethouder antwoorden in te fluisteren. De grotere uitvoeringsdiensten zoals de GGD of de politie geven zelf antwoord. Het is de bedoeling dat er tijdens deze vergadering technische vragen worden gesteld, maar er wordt vaak een politiek debat gevoerd.

Zes van zeven respondenten geven aan dat er een vertrouwensverband is tussen beleid en uitvoering. Vertrouwensverband wordt gekoppeld aan elkaar eerlijk en op tijd informeren. Dit gebeurt bij de beide gemeenten.

“Tijdje terug is er data gestolen van dertigduizend belastingplichtigen. Dan zie ik ook dat er gelijk geschakeld wordt met elkaar. Een telefoontje, een appje en snel met elkaar om de tafel. Nou dan en dat is voor mij dan ondanks het vervelende voorval wel een toets van oh ja dat wordt gedaan.” (Respondent F).

4.4.2 Gemeenten met een GR

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat essentiële informatie tussen de GR en de gemeenten periodiek gedeeld wordt. Daarnaast worden korte lijnen vaak genoemd en wordt het geven van informatie ook gekoppeld aan vertrouwen. “Lijnen zijn kort, we kunnen snel schakelen en dat werkt echt perfect.” (Respondent K). Volgens de respondenten wordt negatieve en positieve informatie tijdig gedeeld, hiermee wordt er vertrouwen opgebouwd. “De formele overleggen zijn niet in beton gegoten. Als er iets anders is dan zijn we er altijd. Of het nou 's avonds 's nachts of in het weekend is, dat maakt niet uit.” (Respondent J). Ook delen de GR's informatie aan alle deelnemende gemeenten. “Als een gemeente met een bepaalde vraag komt dan zet ik het antwoord op deze vraag ook uit naar de andere gemeenten. “...” Ze hebben natuurlijk bijna allemaal dezelfde problemen.” (Respondent O).

De respondenten van de GR GBD geven aan dat er over belastingen vaak geen discussies plaatsvinden, omdat belastingen op de agenda staat van het overleg van het Drechtstedenbestuur. Dit overleg vindt tweemaandelijks plaats en tijdens dit overleg wordt er gesproken over de bedrijfsvoering. Daarnaast vinden twee keer per jaar afzonderlijk gesprekken plaats met de gemeenten en wordt drie keer per jaar afzonderlijk gerapporteerd naar de gemeenten.

De BSOB beschikt over een clickview systeem waarbij de controllers van de gemeenten vierentwintig uur per dag in het systemen kunnen kijken. De GR geeft aan dat gemeenten direct kunnen zien wat er binnenkomt aan inkomsten van alle belastingsoorten. Ook kunnen ze de klachten en bezwaren die binnenkomen zien en de belastingplichtigen die niet betalen. “Wij zijn zo transparant dat elke deelnemer kan zien wat wij doen. Dat vinden de gemeenten ook allemaal geweldig.” (Respondent O). Er wordt aangegeven dat het algemeen bestuur van de GR, waar afgevaardigden van de gemeenten in zitten, vier tot zes keer per jaar bij elkaar komen. Het dagelijks bestuur komt vaker bij elkaar om het over de stand van zaken van de organisatie te hebben. In het algemeen bestuur worden de zaken besproken die in het dagelijks bestuur zijn behandeld. “Bijvoorbeeld eventuele problemen op het gebied van HRM of voortgangsgesprekken met de accountants.” (Respondent M). Daarnaast kan het algemeen bestuur ook punten aandragen. In het algemeen bestuur worden vooral de hoofdlijnen besproken, dit bestuur heeft een controlerende functie. Naast deze overleggen is er ook een regievoerdersoverleg, hierin zitten meestal ambtenaren die hoofd financiën van de deelnemende gemeenten zijn. Klachten van inwoners en de evaluatie van beleid wordt via het regievoerdersoverleg teruggekoppeld naar de gemeenten. Alle klachten en opmerkingen over bepaalde beleidsstukken worden eerst ambtelijk opgepakt. Op het moment dat zij er niet uitkomen dan wordt het bestuurlijk opgepakt.

De respondenten van de GR Gemeentebelastingen Bollenstreek geven aan dat de uitvoering elke maandag aan tafel bij de wethouder en zijn staf van de centrumgemeente Noordwijk zit. “Dus als er iets speelt op het gebied van belastingen dan heb ik wel een keer in de week standaard de kans om dat met elkaar te bespreken en ook af te tikken hoe we dat dan gaan oppakken.” (Respondent K). In dit overleg wordt ook de voortgang van de verordeningen besproken. Bovendien kan de uitvoering zelf punten aandragen voor de vergadering. Met de andere gemeenten deelt de uitvoering informatie met de regievoerders. De regievoerders geven deze informatie weer door aan de wethouders van hun eigen gemeenten. Op het moment dat het een te complex beleidsvraagstuk is, schuift de uitvoering aan tafel bij de wethouders en zijn staf. Dit gebeurt ongeveer vijf keer per jaar. Tevens wordt elk jaar beleid geëvalueerd, hierin wordt bijvoorbeeld ook geschreven hoeveel klachten de GR heeft gehad en hoe ze dit afgehandeld hebben. Er kan geconcludeerd worden dat beleid en uitvoering informatie met elkaar delen.

4.4.3 Conclusie kennis

Uit de interviews blijkt dat bij de gemeenten zonder een GR informatie niet (opzettelijk) wordt achtergehouden. Vooral essentiële informatie wordt gedeeld met elkaar. De directeur Belastingen en de

wethouder hebben regelmatig formele contactmomenten. Naast deze formele contactmomenten vinden er ook informele contactmomenten plaats. Dit onderdeel duidt op een stewardship-relatie, omdat informatie delen en veel contactmomenten indicatoren zijn van de stewardship theorie.

Ook bij gemeenten met een GR wordt informatie tussen de GR en de gemeenten gedeeld. Informatiesymmetrie wordt gekoppeld aan vertrouwen en het creëren van draagvlak bij de gemeenten, zodat de GR meer vrijheid krijgt om zich te bewegen en zelf beslissingen te nemen. Als er geen informatie wordt gedeeld, ontstaat er geen vertrouwen. Uit de interviews blijkt dat informatie periodiek gedeeld wordt in alle lagen van de organisatie. Daarnaast vinden er jaarlijks meerdere overleggen plaats tussen de gemeenten en de GR. Aangezien informatie wordt gedeeld en contactmomenten plaatsvinden, duidt deze relatie op een stewardship-relatie.

4.5 Motivatie

In deze paragraaf is de informatie geanalyseerd die over het thema motivatie gaat van de gemeenten zonder en met een GR.

4.5.1 Gemeenten zonder een GR

De respondenten geven aan dat ze gemotiveerd zijn om vastgestelde taken in gezamenlijkheid uit te voeren door intrinsieke prikkels. “Ik denk dat een heleboel van mijn collega’s de intrinsieke motivatie hebben om wat te betekenen voor de stad, om ervoor te zorgen dat we een lerende organisatie worden en dat we het bestuur helpen om de stad goed te besturen.” (Respondent C). Daarnaast wordt er aangegeven dat de intrinsieke prikkel aanwezig is, omdat gemeenten direct contact hebben met de burger. “Op gemeentelijk niveau zit je natuurlijk dicht bij je inwoner. Uiteindelijk gaat het om die Amsterdammer.” (Respondent F). Volgens de respondenten zijn fouten in de uitvoering vaak direct zichtbaar in de stad. “Een goed voorbeeld is afval. We hebben tijdens de coronacrisis stevig geld hiervoor uitgetrokken, maar tegelijkertijd niet genoeg om te zorgen dat de afvalbakken geleegd worden. Dus je ziet het ernaast staan. Dus ja dat zie je dan meteen terug.” (Respondent E). Uit de interviews blijkt dus dat er intrinsieke motivatie aanwezig is om het zo goed mogelijk voor de burgers te doen.

4.5.2 Gemeenten met een GR

Uit de interviews blijkt dat de GR vastgestelde taken uitvoert om het zo goed mogelijk voor de burger te doen. “De maatschappelijke waarde die we kunnen creëren. Dat we voor hetzelfde geld meer kunnen doen en als het een beetje minder is ook. Dat we ruimte kunnen geven aan innovatie die we beschikbaar kunnen stellen aan iedereen.” (Respondent J). Op het moment dat de GR efficiënter werkt en geld overhoudt, dan wordt dat rechtstreeks afgedragen aan de gemeenten. Dit is het geld van de deelnemende gemeenten. Als er bijvoorbeeld vier ton wordt overgehouden dan wordt dit respectievelijk verdeeld onder de deelnemende gemeenten. De respondenten geven aan dat er geen financiële straffen aanwezig zijn. “Als de GR niet voldoet aan een verplichting van de gemeente Lisse en daar staat een straf op, dan zouden alle drie de gemeenten daarvoor moeten betalen. Wij hebben een eigen begroting, maar die

begroting is van de drie gemeenten. Dus bij ons zijn er geen straffen, wel zijn er verplichtingen.” (Respondent L).

Een mooi voorbeeld dat de GR's echt voor de samenleving werken, is het voorbeeld van GBD. De GBD is in 2008 ondergebracht in het kantoor van de gemeente Sliedrecht. Gemeente Sliedrecht had een nieuw kantoor. Er was een ondernemingsraad die dit proces heeft begeleid. In deze ondernemingsraad was er besproken om duizenden euro's te investeren om het kantoor, dat vrij nieuw was, naar de kleuren van de regio (Drechtsteden) te brengen. Terwijl er in dit pand geen burgers komen. In de ondernemingsraad zat ook een deurwaarder van de GBD die het niet eens was met dit voorstel. “Hij zegt: ‘Ik heb vanochtend een auto verkocht met een hoop toestanden en jij gaat het 's middags uitgeven, geen sprake van.’ Dat geeft dus de maatschappelijke waarde aan, want hij kan het uitleggen.” (Respondent J). Door de bestuurlijke uitleg van deze deurwaarder heeft de gemeente besloten het voorstel niet uit te voeren. Binnen de GBD zijn er dus mensen werkzaam die echt voor de samenleving werken.

Ook de BSOB geeft aan dat de cultuur binnen de GR is om het zo goed mogelijk voor de burger te doen. “Dit zit gewoon in onze genen.” (Respondent O). Er wordt strikt gekeken naar het aantal bezwaren dat binnenkomt. BSOB streeft naar minder bezwaren, dit wordt ook behaald.

Daarnaast wordt er continu geprobeerd de uitvoering voor de burger te verbeteren. “Is een zesje voldoende voor de burger? Ik wil minimaal een acht of een negen.” (Respondent O). Er wordt aangegeven dat er informatiebrieven worden meegestuurd om het zo helder mogelijk uit te leggen waarom iemand belasting betaalt. Deze brieven worden gelezen door een burgerpanel, zodat de tekst door iedereen begrepen wordt. “Als burgers het niet begrijpen, dan ligt het aan ons. Dan hebben wij het niet goed verteld.” (Respondent O). Naast deze brieven wordt ook jaarlijks de website aangepast. Uit deze voorbeelden blijkt dat de GR's gemotiveerd worden door intrinsieke prikkels.

Daarentegen blijkt uit de missies van de GR's dat de gemeenten gemotiveerd zijn om samen vastgestelde taken uit te voeren om op die manier de efficiency, de kwaliteit en de continuïteit te vergroten. Hier spelen de financiële prikkels een rol. Kosten besparen is dan ook vaak de reden waarom een GR is opgericht.

4.5.3 Conclusie motivatie

Bij de gemeenten zonder een GR wordt beleid en uitvoering gemotiveerd door intrinsieke prikkels. Beleid en uitvoering willen presteren voor de inwoners van de stad. Intrinsieke motivatie is een indicator van de stewardship theorie, daarom neigt deze relatie meer naar een stewardship-relatie.

Bij de gemeenten met een GR blijkt dat de GR gemotiveerd wordt om het zo goed mogelijk voor de burger te doen. Ook de gemeenten worden gemotiveerd om dit samenwerkingsverband aan te gaan doordat de GR hoge kwaliteit kan bieden aan hun burgers. Bovendien worden ze ook gemotiveerd doordat ze kosten besparen door samen te werken met andere gemeenten. Geld en dus financiële prikkels zijn voor de gemeenten van belang. Er is sprake van intrinsieke en extrinsieke motivatie. Intrinsieke

motivatie is een indicator van een stewardship-relatie en extrinsieke motivatie is een indicator van principaal-agentrelatie. In dit geval scoren de onderzochte gemeenten met een GR tussen een stewardship-relatie en principaal-agentrelatie.

4.6 Macht

In deze paragraaf is de informatie geanalyseerd die over het thema macht gaat van de gemeenten zonder en met een GR.

4.6.1 Gemeenten zonder een GR

Uit de interviews komt niet duidelijk naar voren dat de uitvoering en beleid gelijkwaardig aan elkaar zijn. Volgens de respondenten heeft de wethouder macht en de uitvoering heeft expertise en informatie. “Wij hebben meer kennis en de wethouder heeft meer macht. We zijn te vergelijken met een voetbalteam. Iedereen heeft zijn eigen opdracht en vult elkaar aan.” (Respondent C). In die zin kan er geconcludeerd worden dat uitvoering en beleid gelijkwaardig aan elkaar zijn, omdat beide partijen over een machtsbron beschikken die de ander niet heeft. Door een respondent wordt aangegeven dat kennis een sterke machtsbron is, maar dat het van belang is om een krachtig betoog te kunnen houden.

“Het is een combinatie van deskundigheid en een goed betoog kunnen houden. Deskundigheid heb je altijd nodig. Echter als je alleen deskundig bent dan zullen andere mensen je verhaal niet begrijpen want dan hou je vaak een te ingewikkeld betoog. Dus je moet je betoog tamelijk eenvoudig houden maar wel heel overtuigend en krachtig, zodat mensen luisteren.” (Respondent G).

Daarnaast wordt er gezegd dat de wethouder kennis nodig heeft om goed beleid te kunnen maken, maar ook om goede vragen te stellen tijdens de coalitie-onderhandelingen. Op het moment dat de wethouder het niet eens is met het advies of een ander onderdeel belangrijker vindt dan zal de wethouder zijn macht gebruiken om zijn besluit er doorheen te drukken. “Een wethouder vond het belangrijk dat het kwijtscheldingspercentage zou stijgen en daardoor zette hij puur op doorzettingsmacht het schuldenbeleid door. Terwijl er niet veel mensen hier fan van waren.” (Respondent C). Echter wordt er gezegd dat het niet de insteek is om elkaar dwars te zitten, maar gaat het om het samenspel. Waarbij er gestreefd wordt om de vastgestelde doelen te behalen. “Je kunt een wethouder in principe natuurlijk zo onderuit halen als je hem onvoldoende informeert. Maar het is natuurlijk niet onze insteek om de wethouder te laten struikelen.” (Respondent C).

Ook wordt er gezegd dat macht aan een positie wordt gekoppeld in plaats van kennis en expertise. “Je wordt beter betaald, hoe verder je van uitvoering staat. In elke organisatie maak je carrière naar achteren toe.” (Respondent F). Er wordt aangegeven dat het voor burgers, de medewerkers in de uitvoering het belangrijkste zijn, want daar heeft een burger direct contact mee. “Dus je zou eigenlijk je beste kracht aan de voorkant willen hebben en het best moeten betalen.” (Respondent F).

Formeel gezien is de gemeenteraad de eigenaar, het college de opdrachtgever en de uitvoering de opdrachtnemer van de gemeente. Uit de interviews blijkt dat uitvoering en beleid beide bezitten over een machtsbron. Hieruit kan afgeleid worden dat beide partijen gelijkwaardig zijn. Echter wordt er gezegd dat macht wordt gekoppeld aan een positie. Daarom kan er gezegd worden dat uitvoering en beleid niet gelijkwaardig aan elkaar zijn.

4.6.2 Gemeenten met een GR

Op het gebied van macht zijn de respondenten het er over eens dat de gemeenten en de GR gelijkwaardig aan elkaar zijn. “Onze GR is succesvol, omdat we gelijkwaardig aan tafel zitten.” (Respondent O). Macht wordt gekoppeld aan deskundigheid. De kennis van belastingen ligt bij de GR en het maken van het beleid ligt bij de gemeenten. Beide partijen hebben elkaar nodig om beleid te maken en het goed uit te kunnen voeren. Daarnaast wordt de complexiteit van taken bij belastingen steeds ingewikkelder. Voor kleine gemeenten is dit vaak niet meer rendabel, omdat ze te veel mensen moeten inzetten. De GR is voor veel kleine gemeenten een uitkomst, omdat gemeenten samen de expertise van specialisten delen. Daarnaast geeft de GR aan of een opdracht van de gemeenten wettelijk wel mag en geeft advies over de uitvoerbaarheid en de gevolgen. Hier wordt goed naar geluisterd, omdat de gemeenten er zelf voor hebben gekozen om de expertise en kennis bij elkaar te brengen. “Het zou natuurlijk heel erg gek zijn als gemeenten niet naar mij (GR) zouden luisteren, aangezien ze weten dat ik er meer verstand van heb.” (Respondent O). Voor de gemeenten is de GR een adviesorgaan, aangezien de GR over meer kennis van belastingen beschikt dan de gemeenten. Daarnaast zijn de heffingsambtenaren en invorderingsambtenaren ondergebracht bij de GR. “Alle heffingen zijn gedelegeerd aan de belastingsamenwerking. De heffingsambtenaar en de invorderingsambtenaar die zitten bij GR dus die hebben de gemeenten niet meer.” (Respondent O). Een voorbeeld hiervan is een gemeente die op een hockeyfestival toeristenbelasting wilde heffen:

“Een burgemeester vond toeristenbelasting heffen op een hockeyfestival een goed idee om meer inkomsten voor de gemeente te ontvangen. Dit komt dat terecht bij ons (GR) en dan zeggen wij nee dat gaan we helemaal niet doen. Toen werd er gezegd ja maar ik bepaal. Nee jij bepaalt dit niet, want wij zijn de heffingsambtenaar en het mag juridisch niet.” (Respondent O)

De BSOB geeft ook aan dat de expertise van de uitvoering lastig te overrulen is bij een GR, omdat de GR te maken heeft met meerdere gemeenten die verschillende belangen hebben. “Ik kan tegen twaalf gemeenten zeggen, wij moeten van gemeente A dit uitvoeren maar mij lijkt het niet slim. Meestal zijn er dan ook andere gemeenten die zeggen nee dat lijkt ons ook geen goed plan. Vaak wordt het plan dan niet doorgevoerd omdat de meerderheid beslist.” (Respondent O). Er wordt gezegd dat hierdoor het beleid veel meer gedragen wordt door de gemeenten.

Daarnaast geeft het merendeel van de respondenten aan dat de macht van de GR groter wordt, als er draagvlak is bij de gemeenten. “Hoe meer draagvlak er is bij de gemeenten, hoe meer vrijheid de

GR heeft.” (Respondent H). Ook is het van belang dat afspraken nagekomen worden. “Zolang afspraken worden nagekomen dan ben je in principe gelijkwaardig aan elkaar.” (Respondent N).

Tot slot geven de gemeenten aan dat gemeenteraadsleden meer invloed kunnen uitoefenen op de GR Bollenstreek omdat dit een lichte GR variant is.

“Er is nog steeds een directe invloed van de democratische organen op de GR. Dit is bij de grotere en zwaardere GR's niet altijd het geval. Voor raadsleden kan het voelen als een ver-van-mijn-bedshow. Je kunt wel vaak je wensen en bedenkingen op het beleid geven maar de directe invloed die ben je vaak kwijt. Als wij morgen het ozb tarief op de rioolheffing willen verlagen, dan wordt dat bij wijze van spreken de dag daarna uitgevoerd.” (Respondent K).

4.6.3 Conclusie macht

Er kan geconcludeerd worden dat beleid en uitvoering van gemeenten zonder een GR gelijkwaardig aan elkaar zijn omdat ze beiden beschikken over een machtsbron: kennis en positie. Gelijkwaardigheid is een indicator van de stewardship theorie. Daarentegen worden medewerkers beter betaald als ze verder van de uitvoering af staan. Hieruit kan vernomen worden dat macht gekoppeld wordt aan een positie in een organisatie. Dit is een element van de principaal-agent theorie. Dus de gemeenten zonder een GR scoren op het gebied van macht tussen een principaal-agentrelatie en een stewardship-relatie.

De gemeenten met een GR scoren op dit thema op een stewardship-relatie. De GR en de gemeenten zijn gelijkwaardig aan elkaar en macht wordt gekoppeld aan expertise. Dit zijn indicatoren van de stewardship theorie. De expertise ligt bij de GR en die heeft daardoor veel macht. Hoe zwaarder en groter de GR is, hoe minder invloed de gemeenten hebben. Zwaardere en grote GR's beschikken vaak over een bestuur en maken zelf besluiten over de bedrijfsvoering.

4.7 Alternatieve verklaringen

Tijdens het interview kwamen een aantal aspecten, die niet in de operationalisatie staan, naar voren die door bijna alle respondenten benoemd werden. Allereerst zijn houding en gedrag belangrijke instrumenten voor een succesvolle relatie tussen beleid en uitvoering. “Begrip hebben voor elkaars positie is bijvoorbeeld van belang en dat je je ook kan inleven in de positie van de ander. Dus dat je niet alleen maar loopt te zeuren over de ander. Hierbij speelt houding en gedrag een rol.” (Respondent G). Daarnaast wordt luisteren en een open houding ook vaak genoemd. “Geen dubbele agenda's, elkaar ook meenemen in elkaars wereld.” (Respondent C). Door een open houding wordt er draagvlak gecreëerd. Draagvlak creëren wordt als erg belangrijk ervaren binnen de GR's, omdat draagvlak wordt gekoppeld aan zelfsturing. Hoe hoger het draagvlak is van de gemeenten, hoe meer vrijheid de uitvoering heeft.

Tot slot wordt de cultuur van de organisatie als cruciaal ervaren. Vrijheid om tegenspraak te leveren is van belang:

“Dat je als wethouder de drempels tussen ambtenaren en wethouder afwentelt en dat je dit af en toe evalueert. Ik vind dit ook voor mezelf een belangrijke opdracht om de hiërarchie en de drempels die er van nature in zitten recht te krijgen, zodat het goede gesprek gevoerd kan worden.” (Respondent F).

Ook wordt er aangegeven dat het cruciaal is dat signalen door de gehele organisatie stromen. “Je moet wel de signalen door kunnen laten gaan. De mensen die signalen op zouden moeten pikken de ruimte geven, zodat ze de signalen ook op kunnen pikken en bespreekbaar kunnen maken.” (Respondent F). In gemeente Amsterdam bezoekt de wetgever af en toe de uitvoeringsdienst. Tijdens deze bezoeken worden de omstandigheden niet mooier gemaakt dan het in de werkelijkheid is.

Bij de gemeenten met een GR wordt de cultuur als belangrijk ervaren. Er wordt gezegd dat binnen de GR GBD een cultuur heerst waarbij de medewerkers servicegericht werken en continu op zoek gaan naar innovaties. Er kan dus gezegd worden dat houding, gedrag en cultuur bepalend zijn voor een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering.

4.8 Conclusie resultaten

In de tabellen 4 en 5 wordt per thema aangegeven hoe de gemeenten zonder een GR en de gemeenten met een GR scoren op een principaal-agentrelatie en op een stewardship-relatie. Twee keer een min geeft aan dat de onderzochte cases op deze sturingsrelatie laag scoren. Als er bij een thema twee keer plus staat dan scoren de cases hier hoog op. Een plus en een min dan is de score gemiddeld. De scores zijn gekoppeld aan de indicatoren van de theorieën. Hieronder zullen de hoofdbevindingen nog kort benoemd worden.

De gemeenten zonder een GR scoren op drie thema's hoog op een stewardship-relatie. Deze thema's zijn relatie, kennis en motivatie. Bij de thema's belangen en macht scoort deze groep tussen een principaal-agentrelatie en een stewardship-relatie. Op dit gebied beschikken de gemeenten zonder een GR over indicatoren van beide sturingsrelaties. Voor het thema sturingsfilosofie neigt deze relatie vooral naar een principaal-agentrelatie. Er kan geconcludeerd worden dat de sturingsrelatie van de gemeenten zonder een GR tussen een principaal-agentrelatie en een stewardship-relatie in zit.

De gemeenten met een GR scoren op vier van vijf thema's hoog op een stewardship-relatie. Deze thema's zijn belangen, sturingsfilosofie, kennis, relatie en macht. De indicatoren duiden allemaal op een stewardship-relatie. Alleen het thema motivatie scoren de gemeenten met een GR tussen een principaal-agentrelatie en een stewardship-relatie in. Dus over alle thema's heen neigt deze sturingsrelatie meer naar een stewardship-relatie. Er kan geconcludeerd worden dat gemeenten met een GR meer neigen naar een stewardship-relatie dan gemeenten zonder een GR.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat er naast indicatoren uit de sturingstheorieën ook enige alternatieve verklaringen van belang bij de verbinding tussen beleid en uitvoering. Deze alternatieve verklaringen zijn cultuur, houding en gedrag.

Tabel 4: Gemeente **zonder** een GR

Thema's	Principaal-agentrelatie	Stewardship-relatie
Belangen	- +	- +
Sturingsfilosofie	++	--
Relatie	--	++
Kennis	--	++
Motivatie	--	++
Macht	- +	- +

Tabel 5: Gemeente **met** een GR

Thema's	Principaal-agentrelatie	Stewardship-relatie
Belangen	--	++
Sturingsfilosofie	--	++
Relatie	--	++
Kennis	--	++
Motivatie	- +	- +
Macht	--	++

5. Conclusie

In dit slothoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Eerst zal er kort de verbinding tussen beleid en uitvoering beschreven worden (zie paragraaf 5.1). Hierna zal de verbinding tussen beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau in kaart worden gebracht (zie paragraaf 5.2). Ook wordt in dit hoofdstuk de ervaringen van de gemeenten over de verbinding gedeeld (zie paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 zal er antwoord gegeven worden op de hoofdvraag door middel van aanbevelingen. Tot slot wordt er gereflecteerd op dit onderzoek en worden er aanbevelingen gemaakt voor vervolgonderzoeken (zie paragraaf 5.5).

5.1 Verbinding tussen beleid en uitvoering

In dit onderzoek is de relatie tussen beleid en uitvoering onderzocht door middel van twee sturingstheorieën: principaal-agent theorie en stewardship theorie. Bij een principaal-agent sturingsrelatie streven de principaal en de agent verschillende belangen na. Daarnaast is er informatieasymmetrie en dit zorgt voor wantrouwen. De principaal (opdrachtgever) en de agent (opdrachtnemer) zijn niet gelijkwaardig aan elkaar en binnen deze relatie is er extrinsieke motivatie aanwezig. Ook wordt de agent continu gecontroleerd door de principaal. Op de principaal-agent theorie kwam veel kritiek en daarom is het stewardship-model voorgesteld. Bij het stewardship-model streven de opdrachtgever en de steward (opdrachtnemer) een collectief belang na. Informatie wordt met elkaar gedeeld en er is vertrouwen tussen beide partijen. Daarnaast is er intrinsieke motivatie aanwezig en partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar. Binnen deze relatie heerst er veel zelfsturing. Deze twee sturingsrelaties worden verder uitgelegd in theoretisch kader (zie hoofdstuk 2).

In de methodologie (zie hoofdstuk 3) zijn aan deze theorieën variabelen gekoppeld. De variabelen worden ook wel thema's genoemd. De thema's die centraal staan in dit onderzoek zijn: belangen, sturingsfilosofie, relatie, kennis, motivatie en macht. Aan deze thema's zijn indicatoren gekoppeld die de twee theorieën typeren. Indicatoren zijn bijvoorbeeld vertrouwen, informatieasymmetrie, gelijkwaardig, zelfsturing, controle, intrinsieke motivatie en extrinsieke motivatie. Per thema is er geconcludeerd of er indicatoren aanwezig zijn van een stewardship-relatie of principaal-agentrelatie.

5.2 Verbinding tussen beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau

In dit onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen gemeenten die de belastingheffing zelf uitvoeren en gemeenten die belasting heffen door middel van een GR. Eerst zullen de cases zonder een GR besproken worden en daarna de cases met de GR.

Bij de gemeenten die de belastingheffing zelf uitvoeren, is de samenwerking tussen beleid en uitvoering op lange termijn gebaseerd. Ook zijn uitvoering en beleid afhankelijk van elkaar. Van het thema relatie

zijn dit indicatoren van de stewardship theorie. Uit de interviews blijkt dat essentiële informatie wordt gedeeld en er periodiek contact is tussen beleid en uitvoering. Deze elementen behoren tot het thema kennis van de stewardship theorie. Tot slot wordt uitvoering en beleid door intrinsieke prikkels gemotiveerd om samen te werken. Ook dit zijn indicatoren van de stewardship theorie, behorend tot het thema motivatie. Er kan geconcludeerd worden dat op de thema's relatie, kennis en motivatie de relatie tussen beleid en uitvoering duidt op stewardship-relatie.

Daarentegen scoren deze cases hoog op principaal-agentrelatie op het thema sturingsfilosofie. Beleid wordt niet in alle gevallen gezamenlijk ontwikkeld en de uitvoering (opdrachtnemer) heeft geen direct toegang tot de gemeenteraad (eigenaar). Dit zijn indicatoren van de principaal-agent theorie. Van de laatste twee thema's, belangen en macht, hebben de gemeenten indicatoren van de stewardship theorie en de principaal-agent theorie. Op een hoger abstractieniveau streven beleid en uitvoering een collectief doel na, maar er is ook spanning tussen uitvoering en beleid. In de praktijk hebben uitvoering en beleid andere belangen. Collectief belang behoort tot de stewardship theorie en eigen belang behoort tot de principaal-agent theorie. Op het gebied van macht blijkt dat uitvoering en beleid gelijkwaardig aan elkaar zijn doordat ze beiden beschikken over een sterke machtsbron. Echter wordt er ook aangegeven dat macht gekoppeld wordt aan een positie in de organisatie. Gelijkwaardig is een element van de stewardship theorie en macht gekoppeld aan een positie is een element van de principaal-agent theorie.

Drie van de zes thema's duiden de gemeenten zonder een GR op een stewardship-relatie. Er kan geconcludeerd worden dat de relatie tussen beleid en uitvoering neigt naar een stewardship-relatie, maar ook op drie thema's indicatoren heeft van een principaal-agentrelatie.

Ook bij de gemeenten met een GR is de samenwerking gebaseerd op lange termijn en zijn GR en gemeenten sterk afhankelijk van elkaar. Kennis en expertise ligt bij de GR en de gemeenten zijn de eigenaren van de GR. Beiden hebben elkaar nodig. Een duurzame samenwerking en afhankelijkheid zijn indicatoren van het thema relatie van de stewardship theorie. Daarnaast streven de gemeenten en de GR een collectief belang na. Ook dit is een element van de stewardship theorie. Bovendien delen de GR en de gemeenten essentiële informatie met elkaar. Dit gebeurt tijdens periodieke, formele en informele contactmomenten. Veel contactmomenten en het delen van informatie zijn indicatoren van de stewardship theorie van het thema kennis. Tot slot het thema macht. Macht wordt gekoppeld aan expertise en gelijkwaardigheid. Ook dit zijn elementen van de stewardship theorie. Dus vijf van de zes thema's hebben indicatoren van de stewardship theorie. Echter blijkt dat gemeenten met een GR op het thema motivatie tussen stewardship-relatie en principaal-agentrelatie scoren. Gemeenten met een GR worden zowel door intrinsieke prikkels als extrinsieke prikkels gemotiveerd om samen te werken.

Dus uit dit onderzoek blijkt dat de relatie tussen beleid en uitvoering van gemeenten, die door middel van een GR belasting heffen, meer duidt op een stewardship-relatie dan een principaal-

agentrelatie. Er kan geconcludeerd worden dat gemeenten die door middel van een GR belasting heffen hoger scoren op een stewardship-relatie dan gemeenten zonder een GR.

5.3 Ervaringen van de gemeenten over de verbinding tussen beleid en uitvoering

De gemeenten zonder een GR ervaren de verbinding tussen beleid en uitvoering op het gebied van belastingen in veel gevallen als succesvol. Informatie wordt tijdig gedeeld en partijen vertrouwen elkaar. Echter is er ook spanning tussen bestuurders en uitvoering. Om deze spanning te verlagen, zouden bestuurders bij nieuwe ideeën vaker de vraag moeten stellen “is dit uitvoerbaar”. De uitvoering zal bereid moeten zijn om de status quo los te kunnen laten. Daarentegen wordt die spanning ook als iets succesvol ervaren, omdat hierdoor de juiste gesprekken plaatsvinden en partijen elkaar aanvullen. Daarnaast blijkt dat bestuurders en uitvoering begrip hebben voor elkaars positie. Bovendien vinden bestuurders en uitvoering dat ze gelijkwaardig aan elkaar zijn.

Daarentegen ervaart de uitvoering van gemeente Amsterdam dat ze niet altijd betrokken zijn bij het ontwikkelen van het beleid. Bij de coalitieonderhandelingen zit de uitvoering niet aan tafel. Daarnaast vinden ze dat de uitvoeringstoets niet altijd serieus wordt genomen.

De gemeenten met een GR vinden de samenwerking tussen de gemeenten en de GR succesvol. De gemeenten zien dat de kwaliteit verbeterd is en dat er op een efficiënte manier belasting wordt geheven. Dit komt doordat expertise en kennis binnen één organisatie is ondergebracht. Er is een hoge mate van professionalisering bij de GR's. De GR's zien zichzelf als professionele productieorganisaties die continu willen verbeteren. Tot slot is de samenwerking succesvol, omdat de lijnen kort zijn. De gemeenten en de GR houden elkaar continu op de hoogte. Hierdoor ontstaat er een vertrouwensverband. Deze vertrouwensverband moet er zijn om als GR te blijven bestaan.

5.4 Lessen voor de rijksoverheid

In antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: *Welke lessen kan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties leren van gemeenten over de verbinding tussen beleid en uitvoering?* worden vier aanbevelingen gegeven.

Aanbeveling 1:

Verplicht beleidsmedewerkers om de uitvoering in een vroeg stadium te betrekken bij het ontwikkelen van beleid door een uitvoeringstoets altijd uit te laten voeren.

Uit dit onderzoek blijkt dat het voor een goede relatie tussen beleid en uitvoering essentieel is om de uitvoering in een vroeg stadium te betrekken bij het ontwikkelen van beleid. Hierdoor wordt beleid meer gedragen. Daarnaast beschikt de uitvoering over kennis die beleid nodig heeft. Echter wordt de uitvoering niet in alle gevallen betrokken. Door een goede uitvoeringstoets te verplichten wordt dit

probleem opgelost. Hierbij is het van belang dat de uitvoeringstoets serieus wordt genomen. Dit betekent dat de toets altijd uitgebreid uitgevoerd moet worden, alle belangrijke aspecten moeten altijd getoetst worden. Dus geen half werk. Daarnaast mag beleid pas ontwikkeld worden op het moment dat de uitvoeringstoets ruim voldoende is. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat beleid pas ontwikkeld mag worden als de score van de toets een zeven of hoger is. De uitvoeringstoets zal uitgevoerd moeten worden door beleidsmedewerkers met behulp van de uitvoering.

Een goede uitvoeringstoets voor BZK is het integraal afwegingskader (IAK). Bij het IAK worden beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen geadviseerd om een aantal stappen te doorlopen, zodat hulpbronnen geraadpleegd worden en alle relevante informatie in beeld komt om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, z.d.). Hierbij wordt ook aangegeven dat het verstandig is om informatie te verzamelen van de uitvoering om zo de effecten van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te beoordelen. Zoals hierboven wordt benoemd is het IAK een advies, stappen van het IAK kunnen overgeslagen worden of helemaal niet worden uitgevoerd. Daarom wordt er aangeraden om alle stappen van het IAK (uitvoeringstoets) te verplichten.

Aanbeveling 2:

Het verbeteren van communicatievaardigheden van opdrachtgevers en opdrachtnemers en het bewust maken van waarde van deze kerncompetentie door middel van sessies.

Uit mijn onderzoek blijkt dat goede communicatie zorgt voor vertrouwen en een succesvolle samenwerking. Opdrachtnemers moeten het gevoel krijgen dat ze tegenspraak kunnen leveren. Hierbij zijn gedrag, houding en cultuur belangrijke elementen. Dit sluit aan bij de alternatieve verklaringen van de respondenten. Het advies is om brainstormsessies te organiseren tussen opdrachtnemers, opdrachtgevers en eigenaren. Tijdens deze brainstormsessies zal er besproken worden wat voor iedereen goede communicatie betekent en hoe dit bereikt wordt. Bij de gemeenten zijn de lijnen kort en zit beleid en uitvoering bijna wekelijks met elkaar aan tafel. Dit werkt voor de gemeenten goed. Daarnaast is het van belang dat tijdens deze brainstormsessies gedrag, houding en cultuur wordt besproken. De top moet het goede voorbeeld geven, door bijvoorbeeld de drempel laag te houden en begrip te hebben voor elkaars positie.

Aanbeveling 3:

Bij het benoemen van opdrachtgevers en opdrachtnemers is het van belang dat de partijen zowel kennis hebben van beleid als uitvoering.

Uit mijn onderzoek blijkt dat kennis en expertise belangrijke elementen zijn. De directeurs van de GR's beschikken over kennis van belastingen en van de processen die in de uitvoering spelen. Ze geven

aan dat dit cruciaal is om als uitvoering goed te kunnen functioneren. Tevens is het van belang deze kennis goed over te brengen aan gemeenten, zodat draagvlak gecreëerd wordt. Als er draagvlak is dan hebben de GR's meer vrijheid om zelf besluiten te nemen. Een opdrachtnemer moet kennis hebben, maar ook de skills hebben om een goed betoog te kunnen houden. Daarnaast zou opdrachtnemer ook kennis moeten hebben van beleid, zodat een opdrachtnemer zich kan inleven in de positie van de opdrachtgever.

Bovendien blijkt uit onderzoek dat het van belang is dat opdrachtgevers nadenken over de consequenties van besluiten. Hierbij is het cruciaal dat ze goed worden geïnformeerd. Daarnaast helpt het als opdrachtgevers in grote lijnen voorkennis hebben over hoe de processen verlopen van een bepaald beleidsterrein in de uitvoering. Daarom is het advies om opdrachtgevers te benoemen die kennis en ervaring hebben zowel van beleid als de uitvoering.

Aanbeveling 4:

De sturingsrelaties van het Rijk in kaart brengen door middel van het principaal-agentmodel en het stewardshipsmodel en deze bespreekbaar maken.

In het recente rapport *Werk aan Uitvoering* is er aandacht voor de uitvoering van het beleid. Het rapport draagt bij aan het verbeteren van de relatie tussen de ministeries en de politiek door middel van zes handelingsperspectieven (ABDTOPConsult, 2020). Het advies om het stewardshipsmodel te hanteren is één van de punten van handelingsperspectief vier. Daarom is het advies om aan de hand van het principaal-agentmodel en stewardshipsmodel ook de sturingsrelaties van het Rijk in kaart te brengen. Per thema kan dan inzichtelijk gemaakt worden of de sturingsrelatie op een principaal-agent of een stewardship-relatie duidt. De thema's waarbij de sturingsrelatie scoort op een principaal-agentrelatie zullen bespreekbaar gemaakt worden. Deze thema's kunnen aangrijpingspunten zijn om de verbinding tussen beleid en uitvoering te verbeteren.

5.5 Discussie

In deze paragraaf wordt er gereflecteerd op het onderzoek. Allereerst wordt er gekeken naar theorie en vervolgens naar de resultaten. Tot slot wordt er advies gegeven voor vervolgonderzoeken.

De principaal-agent theorie en de stewardship theorie hebben een bijdrage geleverd aan dit onderzoek door relaties tussen beleid en uitvoering van de onderzochte cases te helpen typeren. Echter blijkt uit de interviews dat er naast de indicatoren van de twee theorieën nog andere indicatoren belangrijk zijn in de verbinding tussen beleid en uitvoering. Deze indicatoren zijn gedrag, houding en cultuur. Daarnaast gaan de theorieën ervan uit dat een sturingsrelatie geheel stewardship of principaal-agent is. In de praktijk scoren de cases niet op alle thema's dezelfde soort sturingsrelatie. De cases zijn

niet volledig stewardship of principaal-agent. Ook komt het voor dat cases per thema indicatoren van een principaal-agent en een stewardship-relatie hebben.

Bij de resultaten dient er opgemerkt te worden dat er een beperkt aantal cases zijn onderzocht. Ook zijn niet alle vormen van GR's onderzocht. Er zijn vijf soorten GR's en daarvan zijn er twee type GR's onderzocht. Het is dus mogelijk dat uitkomsten van andere GR's verschillend kunnen zijn. Daarnaast is in dit onderzoek geen vergelijking gemaakt tussen de verschillende soorten GR's.

Tijdens dit onderzoek is er vooral gefocust op de respondenten die verantwoordelijk zijn voor uitvoering en beleid. Deze respondenten gaven een aantal keer aan dat ze niet wisten hoe mensen op de werkvloer over bepaalde onderwerpen dachten. Er is dus een beperkte selectie gemaakt van de respondenten voor dit onderzoek. De selectie hiervan heeft grote invloed op de resultaten.

Tot slot lag de focus in dit onderzoek op gemeentelijke belastingen. Aangezien gemeentelijke belastingen wettelijk vrij strak geregeld zijn, is het wellicht ook interessant om naar andere beleidsterreinen te kijken waarbij de wettelijke kaders minder strak zijn geregeld.

Voor vervolgonderzoek is het interessant om de indicatoren houding, gedrag en cultuur verder te onderzoeken. Om te analyseren wat voor effect deze indicatoren precies hebben op de verbinding tussen beleid en uitvoering. Wat voor houding en gedrag medewerkers bijvoorbeeld moeten hebben om de verbinding tussen beleid en uitvoering te bevorderen. Ook kan er onderzocht worden welke factoren ervoor zorgen dat medewerkers het gewenste gedrag en houding gaan tonen. Een ander vervolgonderzoek is om de vijf verschillende soorten GR's te onderzoeken en met elkaar te vergelijken. Bijvoorbeeld is de verbinding tussen beleid en uitvoering bij een GR met bedrijfsvoeringsorganisatie nu beter dan bij een GR met een centrumgemeente en waar ligt dit aan. Ook is het advies om niet alleen respondenten te interviewen die verantwoordelijk zijn voor uitvoering en beleid, maar ook mensen die het daadwerkelijk uitvoeren zoals beleidsmedewerkers of heffingsambtenaren. Tot slot kan een vervolgonderzoek gaan over andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld sociale dienst of stadsbeheer.

Bronnenlijst

- ABDTOPConsult. (2017, juni). *Verbeter de werking!!* Algemene bestuursdienst | Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/17/sgo-advies-verbeter-de-werking>
- ABDTOPConsult. (2020, juli). *Werk aan uitvoering (fase 2): Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. Rijksoverheid.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse>
- Algemene Rekenkamer. (2002). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
https://www.eerstekamer.nl/id/vhyxhxe5ihy1/document_extern/w28831rap/f=/w28831rap.pdf
- Babbie, R. (2012). *The Practice of Social Research*. Cengage Learning.
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2014). *Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 85–107.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2014). *Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence*. *Public Administration*, 93(1), 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Belastingen Bollenstreek. (z.d.). *Samenwerkingsverband Belastingen Bollenstreek*. Geraadpleegd op maart 2021, van <https://www.belastingenbollenstreek.nl>
- Belastingsamenwerking Oost-Brabant. (z.d.). *Wie we zijn / BSOB*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://www.bs-ob.nl/over-bsob/wie-we-zijn>

- Belastingsamenwerking Oost-Brabant (BSOB). (2016). *Gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking Oost-Brabant*. <https://www.bs-ob.nl/files/original/2016-03-31-gemeenschappelijke-regeling-belastingsamenwerking-oost-brabant.pdf>
- Boston, J. 1995. *Lessons from the Anitpodes*. In: B. O'Toole & G. Jordan. (eds). *The next steps: improving management in government*. Dartmoor, Aldershot. [pp.161-177]
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Washington, Georgetown University Press.
- BSOB. (2019). *Mandaatbesluit: Directeur BSOB*. <https://www.bs-ob.nl/files/original/2019-12-09-mandaatbesluit-directeur-2019.pdf>
- Caers, R., Bois, C. D., Jegers, M., Gieter, S. D., Schepers, C., & Pepermans, R. (2006). *Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis*. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(1), 25–47. <https://doi.org/10.1002/nml.129>
- Caldwell, C., & Karri, R. (2005). *Organizational Governance and Ethical Systems: A Covenantal Approach to Building Trust*. *Journal of Business Ethics*, 58(1–3), 249–259. <https://doi.org/10.1007/s10551-005-1419-2>
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). *Toward a stewardship theory of management*. *Academy of Management Review*, 22(1), 20–47. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9707180258>
- De Bruin, S. (2020). *Werkconferentie van 1 december 2020 MCU/WaU*. Werkconferentie van 1 december 2020 MCU/WaU.
- De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020). *Ongekend onrecht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (z.d.). *Belastinggebied*. Geraadpleegd op 18 april 2021, van

[https://vng.nl/artikelen/belastinggebied#:~:text=Gesloten%20belastingstelsel&text=In%20tegenstelling%20tot%20bijvoorbeeld%20Belgi%C3%AB,%2C%20lid%206%2C%20Grondwet\).](https://vng.nl/artikelen/belastinggebied#:~:text=Gesloten%20belastingstelsel&text=In%20tegenstelling%20tot%20bijvoorbeeld%20Belgi%C3%AB,%2C%20lid%206%2C%20Grondwet).)

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.d.). *Geokaarten*. Geraadpleegd op 1 maart 2021, van

<https://gis.vng.nl/v2/?t=4&key=16MSweH139LybT15J2IYX5jNNVXfROJzldl0rq3aETpQ&jaar=2015>

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2018). *Nota verbonden partijen* (Actualisatie 2018).

<https://vng.nl/sites/default/files/Bestuur/2018/Nota%20verbonden%20partijen.pdf>

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020a). *Uitvoeringskracht van gemeenten - Hoe sterk zijn onze schouders?* Geraadpleegd op 7 maart 2021, van

<https://vng.nl/publicaties/uitvoeringskracht-van-gemeenten-hoe-sterk-zijn-onze-schouders>

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020b, juli). *Jaarverslag 2019: Oog op uitvoering*.

https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/vng_jaarverslag_2019_02_0804.pdf

Dicke, L.A. & Ott, J.S. (2002). *A Test: Can Stewardship Theory serve as a Second Conceptual Foundation for Accountability Methods in Contracted Human Service?* In: International Journal of Public Administration, 25, 4:463-487.

Dixit, A. (2002). *Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review*. The Journal of Human Resources, 37(4), 696-727.

Donaldson, L. 1990. *The ethereal hand: Organizational economics and management theory*.

- Academy of Management Review, 15:369-381.
- Eisenhardt, K. M. (1989). *Agency Theory: An Assessment and Review*. Academy of Management Review, 14(1), 57–74. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4279003>
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). *Agency Problems and Residual Claims*. The Journal of Law and Economics, 26(2), 327–349. <https://doi.org/10.1086/467038>
- Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Belastingen Bollenstreek. (2017, 21 februari). *Aanwijzingsbesluit WOZ en Belastingen Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Belastingen Bollenstreek*. Overheid.nl. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR444516/1>
- Gemeentebelastingen en Basisinformatie Drechtsteden. (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van https://gbdrechtsteden.nl/Over_ons
- Gemeente Amsterdam. (2018). *Coalitieakkoord 2018 - 2022*. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-uitvoeringsagenda/>
- Gemeente Rotterdam. (2018, september). *Kadernota Lokale Lasten 2018–2022*. https://besluiten010.nl/uploads/18bb7166/Kadernota%20Lokale%20lasten2018-2022%20_18bb7166.pdf
- Gemeente Waalre. (2016, 12 april). *Ingekomen stukken - Gemeente Waalre*. <https://www.waalre.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/documenten/ingekomen-stukken/8bca5c1e-78a2-42ca-af6b-960252c24ffd>
- Gemeentelijke Belastingen Bollenstreek. (2019, april). *Dienstverleningsovereenkomst bij gemeenschappelijke regeling gemeentelijke belastingen bollenstreek*.
- Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., & Donnelly, J. H. (1991). *Organizational behavior*. Boston, MA: Irwin.

- Glinkowska, B., & Kaczmarek, B. I. (2015). *Classical and modern concepts of corporate governance (Stewardship Theory and Agency Theory)*. *Management*, 19(2), 84–92.
<https://doi.org/10.1515/manment-2015-0015>
- Hulst, R., Van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). *Institutional shifts in inter-municipal service delivery: An analysis of developments in eight Western European countries*. *Public Organization Review*, 9, 263–285
- Hung, H. (1998). *A typology of the theories of the roles of governing boards*. *Corporate Governance: An International Review*, 6(2), 101–111. <https://doi.org/10.1111/1467-8683.00089>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
[https://doi.org/10.1016/0304-405x\(76\)90026-x](https://doi.org/10.1016/0304-405x(76)90026-x)
- Kickert, W. J. M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over Publiek Management Van Hybride Organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kleinnijenhuis, E. L. \. J. (2020, 17 december). *Ouders Toeslagenaffaire is een ‘ongekend onrecht’ aangedaan*. Trouw. <https://www.trouw.nl/politiek/ouders-toeslagenaffaire-is-een-ongekend-onrecht-aangedaan~be0bf87d/>
- Lægreid, P., Verhoest, K., & Jann, W. (2008). *The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations*. *Public Organization Review*, 8(2), 93–96.
<https://doi.org/10.1007/s11115-008-0056-5>
- Levačić, R. (2009). *Teacher Incentives and Performance: An Application of Principal–Agent Theory*. *Oxford Development Studies*, 37(1), 33–46. <https://doi.org/10.1080/13600810802660844>

Neelen, G.H.J.M. (1997). *Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie*. In: Mol, N.P. & Verbon, H.A.A. (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur*. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten. Den Haag: VUGA Uitgeverij

Miller, G. J. (2005). *THE POLITICAL EVOLUTION OF PRINCIPAL-AGENT MODELS*. Annual Review of Political Science, 8(1), 203–225.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>

Ministerie van Algemene Zaken. (2018, 4 juli). *Intergemeentelijke samenwerking*. Gemeenten | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>

Ministerie van Algemene Zaken. (2021, januari 15). *Kamerbrief met reactie kabinet op rapport “Ongekend onrecht”*. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018, 3 mei). *Gemeentelijke belastingen*. Financiën gemeenten en provincies | Rijksoverheid.nl.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/belastinginkomsten-en-specifieke-uitkeringen-gemeenten-en-provincies/gemeentelijke-belastingen>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (z.d.). *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving / Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken*. Geraadpleegd op 28 juli 2021, van <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

Moe, T. (1984). *The New Economics of Organization*. American Journal of Political Science, Vol. 28, No. 4 (Nov., 1984), pp. 739-777

- Muth, M., & Donaldson, L. (1998). *Stewardship Theory and Board Structure: a contingency approach*. *Corporate Governance*, 6(1), 5–28. <https://doi.org/10.1111/1467-8683.00076>
- Perrow, C. 1986. *Complex organizations: A critical essay*. New York: McGraw-Hill.
- Perry, J. & L.R. Wise. (1990). *The motivational bases of public service*. *Public administration review*, 50(3), 367-373.
- Plug, P., & Timmerman, R. (2005). *Aansturen Van Verzelfstandigde Organisaties* (1ste editie). Koninklijke Van Gorcum.
- Schillemans, T. (2012). *Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies*. *Public Management Review*, 15(4), 541–562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>
- Van Slyke, D. M. (2006). *Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- Van Thiel, S. (2005, 1 december). RePub, *Erasmus University Repository: Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies*. Erasmus Universiteit Rotterdam. <https://repub.eur.nl/pub/7139>
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek*. Coutinho.
- Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten* (1ste editie). Boom Lemma.
- Van Thiel, S., Van Genugten, M. L., Kruijf, J. A. M., & Voorn, B. (2020, 19 oktober). *Op afstand maar toch verbonden: samen voor het publieke belang*. Radboud University. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/228556>
- Van Thiel, S., Verhof, D. (2012). *Serving two masters; the plural principal problem in agency management*. Paper presented at EGPA Conference, 5-8 September 2012, Bergen, Norway

Vinke, R.H.W., & Schokker, J.J. (2001). *Meso focus 41: bindend motiveren*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

VNG. (z.d.). *Bevoegdhedenverdeling*. Geraadpleegd op 14 juni 2021, van <https://vng.nl/artikelen/bevoegdhedenverdeling>

Voornd, B. (2019, 12 december). *When politics meets professionalism: The characteristics and performance predictors of municipally owned corporations*. Radboud University. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/213363>

Voornd, B., & van Genugten, M. (2020). *Dealing with multiple principals in at arm's length organizations: A qualitative study of Dutch municipally owned corporations*. Symposium for Corporatization of Local Public Services. Cardiff: Cardiff Business School.

Voornd, B., Genugten, M., & Thiel, S. (2019). *Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery*. *Public Administration*, 97(3), 671–685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>

Walle, S., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2016). *Theory and Practice of Public Sector Reform*. Taylor & Francis.

Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). *Principal-Agent Models: An Expansion?* *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173–202. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377>

Bijlage 1: Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden	Gemeenten	Aantal gemeenten
Belastingsamenwerking Naarden, Muiden en Bussum (NaMuBu)	Bussum, Muiden, Naarden	3
Belastingen Bollenstreek	Lisse, Noordwijk, Teylingen	3
Belastingsamenwerking Hilvarenbeek-Oisterwijk	Hilvarenbeek, Oisterwijk	2
Belastingsamenwerking Schiermonnikoog-Dongeradeel	Dongeradeel, Schiermonnikoog	2
Belastingsamenwerking Tilburg-Drimmelen-Oisterwijk-Hilvarenbeek	Drimmelen, Tilburg	2
BEL-combinatie	Blaricum, Eemnes, Laren	3
Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	Hardenberg, Ommen	2
BghU	Bunnik, De Bilt, Houten, Lopik, Nieuwegein, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Zeist	8
BsGW (Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen)	Beek, Beesel, Bergen (L.), Brunssum, Echt-Susteren, Eijsden-Margraten, Gennep, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Leudal, Maasgouw, Maastricht, Meerssen, Nederweert, Nuth, Onderbanken, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Schinnen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Venlo, Voerendaal, Weert	29
BSOB (Belastingsamenwerking Oost-Brabant)	Boekel, Deurne, Landerd, Oss, Uden, Veghel	6
BSR (Belastingsamenwerking Rivierenland)	Culemborg, Geldermalsen, IJsselstein, Lingewaal, Maasdriel, Montfoort, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal, Wijk bij Duurstede	9
PleIn	Haaren, Sint-Michiëlsgestel, Sint-Oedenrode	3
BWB (Belastingsamenwerking West-Brabant)	Zundert, Bergen op Zoom, Breda, Dongen, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Woensdrecht	10
Cocensus	Alkmaar, Bergen (NH.), Beverwijk, Den Helder, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerhugowaard, Hillegom, Langedijk, Oostzaan, Wormerland	11
Dienst Dommelvallei	Geldrop-Mierlo, Nuenen c.a., Son en Breugel	3
DOWR (Deventer, Olst-Wijhe, Raalte)	Deventer, Olst-Wijhe, Raalte	3
GBKZ (Gemeentebelastingen Kennemerland Zuid)	Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede, Zandvoort	4
GBLT	Leusden, Nijkerk, Zwolle, Dronten, Bunschoten, Dalfsen Betreft samenwerking met 5 waterschappen	6

GBT (Gemeentelijk belastingkantoor Twente)	Almelo, Borne, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Losser, Oldenzaal	7
Gemeentebelastingen Amstelland	Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel, Uithoorn	5
Gemeentebelastingen en Basisinformatie Drechtsteden (GBD)	Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht	5
Hefpunt	Aa en Hunze, Appingedam, Assen, Bedum, Bellingwedde, Borger-Odoorn, De Friese Meren, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Groningen, Grootegast, Haren, Harlingen, het Bildt, Hoogezand-Sappemeer, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Loppersum, Marum, Noordenveld, Oldambt, Ooststellingwerf, Opsterland, Slochteren, Stadskanaal, Ten Boer, Tynaarlo, Tytsjerksteradiel, Vlagtwedde, Weststellingwerf, Winsum	32
Meerinzicht	Ermelo, Harderwijk, Zeewolde	3
Munitax	Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Wijchen	5
Noaberkracht Dinkelland Tubbergen	Dinkelland, Tubbergen	2
RBG (Regionale Belastinggroep)	Delft, Schiedam, Vlaardingen	3
SaBeWa Zeeland	Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Reimerswaal, Sluis, Terneuzen, Tholen	8
Samenwerking Amsterdam-Landsmeer	Amsterdam, Landsmeer	2
Samenwerking Arnhem	Lingewaard, Arnhem, Renkum	3
Samenwerking Belastingen Walcheren en Schouwen-Duiveland	Middelburg, Schouwen-Duiveland, Veere, Vlissingen	4
Samenwerking Gemert-Bakel en Laarbeek	Gemert-Bakel, Laarbeek	2
Samenwerking Purmerend-Beemster	Beemster, Purmerend	2
Samenwerking Scherpenzeel-Woudenberg	Scherpenzeel, Woudenberg	2
Samenwerking Someren-Asten	Asten, Someren	2
Samenwerking Zwartewaterland-Staphorst	Staphorst, Zwartewaterland	2
SED-Organisatie	Drechterland, Enkhuizen, Stede Broec	3
Stichtse Vecht, Weesp, Wijdmeren	Stichtse Vecht, Weesp, Wijdmeren	4
SVHW (Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling)	Aalburg, Alblasterdam, Albrandswaard, Barendrecht, Binnenmaas, Brielle, Cromstrijen, Goeree-Overflakkee, Hardinxveld-Giessendam, Hellevoetsluis, Korendijk, Krimpenerwaard, Lansingerland, Molenwaard, Nieuwkoop, Oud-Beijerland, Strijen, Werkendam, Woudrichem, Zederik	18
Tribuut	Apeldoorn, Epe, Lochem, Voorst, Zutphen	5
Werkorganisatie CGM	Grave, Mill en Sint Hubert	3

Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)	Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Katwijk, Leiden, Oegstgeest, Voorschoten, Wassenaar, Zoeterwoude, Waddinxveen, Velsen	10
--	---	----

Bron: De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, z.d.

Bijlage 2: Respondentenlijst

	Casus	Functie
Respondent A	Gemeente Rotterdam	Gemeenteraadslid
Respondent B		Griffier
Respondent C		Afdelingshoofd
Respondent D		Clustercontroller
Respondent E	Gemeente Amsterdam	Gemeenteraadslid
Respondent F		Wethouder
Respondent G		Directeur
Respondent H	GR GBD	Lid van het algemeen bestuur en wethouder
Respondent I		Lid van het dagelijks bestuur
Respondent J		Directeur
Respondent K	GR Bollenstreek	Wethouder
Respondent L		Teamleider
Respondent N		Regiefunctionaris
Respondent M	GR Oost-Brabant	Lid van het algemeen bestuur en lid van het dagelijks bestuur
Respondent O		Directeur

Bijlage 3: Topiclijst

In deze bijlage staat de topiclijst met een aantal vragen voor de gemeenten met een GR en gemeenten zonder een GR.

Vragen voor de gemeente zonder een GR

Belangen:

- Is er een gezamenlijk beeld van de publieke opgave bij uitvoering en beleid?
- In hoeverre streven beleid en uitvoering in de praktijk dezelfde doelstellingen na?
- Hoe worden de doelstellingen geëvalueerd?

Sturingsfilosofie:

- In hoeverre wordt de uitvoering gestuurd en gemonitord door beleid?
- In welke mate wordt de uitvoering betrokken bij het maken en het verbeteren van het uitvoeren beleid (beleidsontwikkeling)?
- In hoeverre heeft de uitvoering discretionaire ruimte om zich te bewegen binnen het opgestelde beleid (kaders)?
- Hoe verloopt de terugkoppeling van uitvoering naar beleid?

Macht

- Hoe ziet u de betrekking tussen uitvoering en beleid? Houden uitvoering en beleid elkaar in evenwicht?
- Zijn beide partijen gelijkwaardig aan elkaar? Zo ja/nee, waar is dit op gebaseerd?
- Wordt macht gekoppeld aan een positie in de organisatie of aan expertise? Waar blijkt dit uit?

Kennis

- In hoeverre wordt essentiële informatie tussen uitvoering en beleid gedeeld?
- Wat voor soort informatie wordt er gedeeld tussen uitvoering en beleid voor een goede uitvoering van gemeentelijke belastingen?
- Hoe en hoe vaak wordt er gecommuniceerd? En op welk niveau in de organisatie vindt die uitwisseling plaats?
- Vindt de uitwisseling van informatie alleen plaats via formele overlegstructuren of ook tijdens tussentijdse informele overleggen?

Relatie

- Is volgens u sprake van een vertrouwensband tussen beleid en uitvoering? Zo ja/nee, kunt u uitleggen waarom?
- Zijn er informele contactmomenten? Zo ja, op welk moment(en) en op welk niveau(s)?
- Vullen deze informele contactmomenten de informatiestroom aan van formele contactmomenten?
- Beschouwt u deze relatie als succesvol? Zo ja/nee, waarom?

Motivatie

- Wie of wat motiveert uitvoering en beleid om met elkaar in gezamenlijkheid de vastgestelde taken uit te voeren?
- Zijn er financiële prikkels of non-financiële prikkels aanwezig? Zo ja, kunt u een voorbeeld geven?

Slotvraag:

- Wat is volgens u de sleutel voor een goede en succesvolle verbinding tussen beleid en uitvoering? Kunt u hierbij een voorbeeld geven?

Vragen voor de gemeenten met een GR

Belangen:

- Is er een gezamenlijk beeld van de gemeenten en de GR van de publieke opgave?
- In hoeverre streven de gemeenten en de GR in de praktijk dezelfde doelstellingen na?
- Hoe worden de doelstellingen geëvalueerd?

Sturingsfilosofie:

- Hoe wordt de GR in de praktijk, bij het uitvoeren van het beleid, gestuurd en gemonitord door de gemeenten?
- In hoeverre heeft de GR discretionaire ruimte om zich te bewegen binnen het opgestelde beleid (kaders)?
- In welke mate wordt de GR betrokken bij het maken en het verbeteren van het uit te voeren beleid?
- Hoe vindt de terugkoppeling van uitvoering naar beleid plaats?

Macht

- Houden de gemeenten en GR elkaar in evenwicht?
- Zijn beide partijen gelijkwaardig aan elkaar? Zo ja/nee, waar is dit op gebaseerd?
- Wordt macht gekoppeld aan een positie in de organisatie of aan expertise? Waar blijkt dit uit?

Kennis

- In hoeverre wordt er essentiële informatie tussen de GR en de gemeenten gedeeld?
- Wat voor soort informatie wordt er gedeeld tussen de gemeenten en de GR voor een goede uitvoering van gemeentelijke belastingen?
- Hoe en hoe vaak wordt informatie gedeeld? En op welk niveau in de organisatie vindt die uitwisseling plaats?
- Vindt de uitwisseling van informatie alleen plaats via formele overlegstructuren of ook tijdens tussentijdse informele overleggen?

Relatie

- Is volgens u sprake van een vertrouwensband tussen de GR en gemeenten? Zo ja/nee, kunt u uitleggen waarom?
- Zijn de GR en gemeenten afhankelijk van elkaar? Zo ja/nee waarom?
- Is het duurzame relatie tussen de GR en gemeenten?
- Beschouwt u deze relatie als succesvol? Zo ja/nee, waarom?

Motivatie

- Wie of wat motiveert de gemeente en de GR om met elkaar in gezamenlijkheid de vastgestelde taken uit te voeren?
- Zijn er financiële prikkels of non-financiële prikkels aanwezig? Zo ja, kunt u een voorbeeld geven?
- Zijn er financiële beloningen of straffen als een GR zijn taken niet uitvoert.

Slotvraag:

- Wat is volgens u de sleutel voor een goede en succesvolle verbinding tussen beleid en uitvoering?

Bijlage 4. De variabelen en indicatoren van de zes hoofdthema's

In deze bijlage worden de variabelen en indicatoren die in tabel 2 en 3 staan in het hoofdstuk methodologie verder uitgewerkt. Dit wordt gedaan aan de hand van zes hoofdthema's. Deze thema's zijn belangen, sturingsfilosofie, relatie, kennis, macht en motivatie.

Belangen

Het hoofdthema belangen heeft twee variabelen: eigen belang en collectief belang. Om eigen belang meetbaar te maken, zijn er twee indicatoren opgesteld. Bij de eerste indicator wordt er gemeten of de opdrachtnemer *handelt vanuit eigenbelang*. Er wordt onderzocht of een opdrachtnemer zijn eigen belangen boven de belangen van zijn opdrachtgever zet, wat kan zorgen voor een belangenverstrengeling (Schillemans, 2012). Bij de tweede indicator wordt er gemeten in hoeverre de opdrachtnemer *niet betrokken* is bij het opstellen van gezamenlijke doelen.

De tweede variabele, collectief belang, heeft ook twee meetbare indicatoren. Indicator één gaat over de mate waarin iemand *handelt uit collectief belang*. Er wordt gekeken in hoeverre een opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar loyaal en collegiaal naar elkaar zijn. De tweede indicator gaat over de *betrokkenheid* van alle rollen bij het opstellen van de gezamenlijke doelen.

Bij de documentenanalyse worden de gemeenschappelijke doelen die zijn opgesteld onderzocht en wordt gekeken door wie deze doelen zijn opgesteld. Tijdens de interviews zal gevraagd worden welke doelen opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar nastreven en hoe ze betrokken worden bij het opstellen van gemeenschappelijke doelen.

Motivatie

Het tweede hoofdthema motivatie bestaat ook uit twee variabelen: extrinsieke en intrinsieke motivatie. Om extrinsieke motivatie te meten, wordt er gekeken naar prikkels van *buitenaf*. Opdrachtnemers worden door middel van personen of factoren gemotiveerd om het gezamenlijk belang na te streven (Vinke & Schokker, 2001). De handeling zelf zorgt niet voor voldoende motivatie. Daarnaast wordt extrinsieke motivatie vaak gemonitord en dat is daarom goed meetbaar.

Intrinsieke motivatie wordt gemeten door te kijken of mensen geprikkeld worden van *binnenuit*. Opdrachtnemers worden niet gemotiveerd door personen of factoren. De handeling zelf en de achterliggende beleidsdoelstelling zorgen voor voldoende motivatie, omdat het bijdraagt aan publiek belang. Aan de respondenten wordt gevraagd wat en wie hen motiveert om de taken uit te voeren en in welke mate zij zelf gemotiveerd zijn om de gezamenlijke doelen na te streven.

Ook wordt onderzocht of in de dienstverleningsovereenkomst financiële of non-financiële prikkels zijn vastgelegd. Beloningen of straffen kunnen namelijk financieel of non-financieel zijn (Muth & Donaldson, 1998).

Macht

Het hoofdthema macht bestaan uit twee variabelen: machtsafstand en type macht. Bij machtsafstand kan er een hoge of een lage machtsafstand zijn. Hoge en lage machtsafstand wordt gekoppeld met de indicatoren gelijkwaardige- en ongelijkwaardige relatie. Een hoge machtsafstand is een *ongelijkwaardige relatie* tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgever. De indicator *gelijkwaardig* aan elkaar gaat over de variabele een lage machtsafstand. De tweede variabele is het type macht. Er zijn twee soorten machten: institutionele macht en persoonlijke macht. Om de institutionele macht te meten, wordt er gekeken of macht is gekoppeld aan een *positie of een functie* binnen de organisatie. Om persoonlijke macht te meten, wordt er onderzocht of macht gekoppeld is aan een *persoon*.

Aan de respondenten zal gevraagd worden of alle rollen formeel gelijkwaardig aan elkaar zijn en hoe dit in de praktijk ervaren wordt. Daarnaast zal er gevraagd worden of macht is gekoppeld aan een persoon of aan een functie. Tot slot wordt er gekeken naar de organogrammen van de gemeenten om de inrichting van beleid en uitvoering van gemeentelijke belastingen beter te begrijpen. Er zal ook gekeken worden naar de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in functieprofielen.

Kennis

Het vijfde hoofdthema is kennis. Dit thema bestaat uit twee variabelen: informatieasymmetrie en vertrouwen. Om informatieasymmetrie meetbaar te maken, wordt er gekeken naar hoeveel en wat voor informatie er met elkaar gedeeld wordt. Als er weinig essentiële informatie met elkaar gedeeld wordt dan is er informatieasymmetrie. Op het moment dat veel informatie gedeeld wordt dan is er geen sprake van informatieasymmetrie. Daarnaast wordt er onderzocht of partijen elkaar vertrouwen met informatie. Als er niet het geval is dan is er sprake van wantrouwen.

Aan de respondenten wordt gevraagd welke informatie wordt gedeeld en hoe vaak. Ook wordt er gevraagd of ze op de hoogte zijn van elkaars handelingen. Daarnaast wordt er gevraagd of ze essentiële informatie toevertrouwen aan de andere partij.

Sturingsfilosofie

Sturingsfilosofie heeft vier variabelen. De twee variabelen die tegenover elkaar staan zijn sturing op basis van controle en zelfsturing. De indicator voor de variabele, sturing op basis van controle, gaat over de mate waarin de opdrachtnemer gestuurd wordt van bovenaf. De opdrachtnemer heeft niet de ruimte om zelf beslissingen te nemen over zijn taken. Er wordt hiërarchisch gestuurd en beleid wordt alleen door de opdrachtgever gemaakt. De indicator voor de variabele zelfsturing gaat over de mate waarin de uitvoering mag bewegen binnen de gezamenlijke afgesproken kaders (Schillemans, 2012).

De andere twee variabelen die tegenover elkaar staan zijn verticale en horizontale sturing. Bij verticale sturing heeft de opdrachtnemer *geen toegang tot de eigenaar*. Er zijn dan ook *weinig*

contactmomenten. Bij de horizontale sturing hebben alle rollen *toegang tot elkaar*. Deze rollen hebben *veel contactmomenten* met elkaar.

Aan de respondenten wordt gevraagd in hoeverre de opdrachtnemer wordt vrijgelaten in het uitvoeren van zijn werkzaamheden en hoeveel contactmomenten er zijn tussen de drie rollen. Daarnaast wordt er ook gevraagd in hoeverre beslissingen over beleid en uitvoering gezamenlijk worden genomen. Tot slot worden er documenten geanalyseerd om te kijken of er schriftelijke afspraken zijn gemaakt over hoe de uitvoering wordt aangestuurd en of er kaders zijn opgesteld.

Relatie

Het laatste hoofdthema is relatie. Dit thema is gebaseerd op twee variabelen: contractrelatie en duurzame samenwerkingsrelatie. De eerste indicator voor de variabele contractrelatie is de mate waarin partijen *onafhankelijk* van elkaar zijn. De opdrachtgever heeft de mogelijkheid om een andere opdrachtnemer te kiezen. De tweede indicator voor deze variabele gaat over *kortdurende samenwerking* tussen de partijen. De samenwerking is gebaseerd op *korte termijn*.

Aan de tweede variabele duurzame samenwerkingsrelatie zijn ook indicatoren aan gekoppeld. De eerste indicator gaat in op de *afhankelijkheid* van de partijen. Daarnaast is deze samenwerking gebaseerd op *lange termijn*.

Aan de respondenten wordt gevraagd in hoeverre ze afhankelijk of onafhankelijk van elkaar zijn. Daarnaast moeten de respondenten antwoord geven op de vraag of ze samenwerkingsverband hebben voor de lange termijn of voor de korte termijn.

Bijlage 5. Case beschrijvingen gemeenschappelijke regelingen

GBD:

GBD is onderdeel van de GR Drechtsteden (Gemeentebelastingen en Basisinformatie Drechtsteden, z.d.). Deze GR is een zware en moderne GR en beschikt over een Drechtsraad en een Drechtstedenbestuur. De GR Drechtsteden gaat veranderen, omdat de bestuurlijke legitimiteit van gemeenteraden in het geding kwam. Vanaf januari 2022 worden de diensten ondergebracht bij de gemeente Dordrecht als een servicegemeente en zal er gewerkt worden met dienstovereenkomsten.

Gemeentebelastingen Bollenstreek

Deze GR heeft centrumgemeente en gastgemeente(n) (Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Belastingen Bollenstreek, 2017). De gastgemeente mandateert zijn bevoegdheden aan de centrumgemeente. Deze constructie is eenvoudig en makkelijk te realiseren omdat niet voor elk onderdeel de centrumgemeente toestemming hoeft te vragen aan de mandaatgever. Daarnaast hoeft er geen nieuwe organisatie opgericht te worden. Gemeentebelastingen Bollenstreek bestaat uit de gemeenten Lisse, Noordwijk en Teylingen, waarbij de gemeente Noordwijk de centrumgemeente is.

BSOB:

Deze GR heeft een rechtspersoonlijkheid en heeft een tweedelig bestuur: algemeen bestuur en een dagelijks bestuur (Belastingsamenwerking Oost-Brabant (BSOB), 2016). Het algemeen bestuur bestaat uit afgevaardigden van de deelnemende gemeenten en heeft een controlerende functie voor de gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit een aantal leden van het algemeen bestuur en houdt zich bezig met het reilen en zeilen van de organisatie. Het openbaar lichaam kan contracten aangaan, personeel in dienst nemen en fondsen beheren. Vrijwel alle taken en bevoegdheden van een bepaald beleidsterrein van de deelnemende gemeenten worden gedelegeerd aan het openbaar lichaam. Dit is de zwaarste vorm.