



Universiteit  
Utrecht

# Maatwerktoezicht in de Provincie Groningen

Onderzoeksverslag en discussiepunten

Prof. dr. Thomas Schillemans

3 september 2024

|  |    |
|--|----|
| Management samenvatting  | 3  |
| Inleiding  | 7  |
| 1. Het onderzoek   | 9  |
| 2. Maatwerktoezicht in Groningen: een herkenbare visie?                | 12 |
| 3. Maatwerktoezicht en stewardship theorie: beschrijving en relatering | 15 |
| 4. Kenmerken maatwerktoezicht, contactpatronen en deskundigheid        | 18 |
| 5. Opbrengsten en tevredenheid met maatwerktoezicht                    | 21 |
| 6. Aangrijpingspunten voor mogelijke verdere verbetering               | 25 |
| 7. Wat (denk ik als onderzoeker) kan de Provincie nu het beste doen?   | 30 |
| <br>   |    |
| Bijlages   | 35 |
| Bijlage I: Vragenlijst   | 36 |
| Bijlage 2: Correlatietabellen  | 40 |
| Bijlage 3: Stewardship theorie   | 42 |
| Bijlage 4: Concrete suggesties respondenten                            | 44 |

# Management samenvatting

Dit rapport doet verslag van een kwantitatief onderzoek naar maatwerktoezicht in de provincie Groningen dat in 2024 is uitgevoerd. De vragenlijst is uitgezet bij direct betrokkenen bij het maatwerktoezicht bij de tien Groningse gemeente, twee waterschappen en bij de provincie zelf. Het is een survey met een beperkte omvang (56 respondenten) maar met een hoog bereik (response rate 50%). De vragenlijst is praktisch geïnspireerd op de visie en beoogde werking van het maatwerktoezicht in de provincie en theoretisch op de stewardship theorie. De vragen die in deze rapportage centraal staan zijn:

- ❖ Herkennen direct betrokkenen de visie op maatwerktoezicht in de praktijk?
- ❖ Hoe werkt het maatwerktoezicht in de praktijk uit (op dimensies ontleend aan de stewardship theorie)?
- ❖ Welke specifieke aspecten van maatwerktoezicht zijn volgens direct betrokkenen belangrijk?
- ❖ Welke opbrengsten heeft maatwerktoezicht volgens direct betrokkenen?
- ❖ Hoe waarderen direct betrokkenen het maatwerktoezicht?
- ❖ Welke aangrijpingspunten voor (verdere) verbetering komen voort uit dit onderzoek?

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn :

**Herkenbaarheid:** Direct betrokkenen herkennen de visie op maatwerktoezicht in grote meerderheid in grote mate in de praktijk.

- Opvallend is dat de herkenning nog wat groter lijkt bij gemeenten en waterschappen dan bij de provincie zelf. Is iedereen bij de provincie wel voldoende mee(genomen) in de benadering?
- En belangrijk te melden is dat een heel klein aantal respondenten de visie in praktijk niet herkent. Daar de visie gaat over samenwerking is het belangrijk te onderkennen dat dit weliswaar heel breed maar kennelijk toch niet overal herkend wordt.

**Werking:** Het maatwerktoezicht lijkt volgens de meeste respondenten, hoewel niet in die woorden, vergelijkbaar met de stewardship benadering. Het sterkst herkennen respondenten de gedeelde visie en ruimte voor uitvoering binnen wettelijke kaders. Wat minder sterk herkennen respondenten de onderlinge gelijkwaardigheid en 'beloning' van goed functioneren in woorden en consequenties voor uitvoering van het toezicht.

- Eén punt van reflectie is: kunnen betrokkenen meer doen om een gevoel van gelijkwaardigheid te realiseren?
- Een tweede punt van reflectie is: kan de provincie meer doen om nadrukkelijker positief functioneren te 'belonen'?

**Contactpatronen:** Respondenten hechten aan directe contacten tussen betrokkenen, aan één aanspreekpunt, aan goede relaties en ook aan inhoudelijke en technische deskundigheid bij de Provincie. Wel zijn er veel verschillen tussen respondenten in wat zij meer of minder belangrijk vinden; er zijn vergeleken met de andere delen van het onderzoek meer onderlinge verschillen.

- Eén aandachtspunt is hoe de juiste mix van één-loket + deskundigheid + directe contacten kan worden gevonden; want daar lijken tegenstellingen te bestaan.
- Een meer specifiek tweede aandachtspunt is de inhoudelijke en technische deskundigheid bij de Provincie die steeds op orde moet zijn.

**Opbrengsten:** Respondenten zijn positief over de opbrengsten van maatwerktoezicht. Het sterkst herkennen zij dat het bijdraagt aan een gevoel om samen verantwoordelijk te zijn voor publieke taken en voor een beter onderling begrip en verstandhouding. In iets mindere mate, maar nog steeds positief, oordelen betrokkenen over effecten op taakuitvoering en op het verbeteren van samenwerking.

- Er lijkt een licht verschil in waardering ten aanzien van enerzijds begrip en anderzijds samenwerking te zijn. Zou een sterkere vertaling van goed wederzijds begrip naar nog sterkere samenwerking mogelijk en wenselijk zijn?
- Een tweede vraag is: het effect op kwaliteit van taakuitvoering is meer bescheiden. Zou het wenselijk en mogelijk zijn dat verder te verbeteren?

**Waardering:** de respondenten in dit onderzoek oordelen heel positief over het maatwerktoezicht. Zij steunen in het algemeen in enige mate dat de Provincie hier optreedt als toezichthouder. De optimale situatie van maatwerktoezicht ligt dicht bij de huidige situatie voor de meeste respondenten. De algemene tevredenheid is behoorlijk hoog (met enkele individuele uitzonderingen).

### Aangrijpingspunten voor (verdere) verbetering

- In algemene zin waarderen respondenten de gekozen benadering dus en kenmerkt hun optimale situatie zich als 'een onsje meer'. Het lijkt een aanmoediging van betrokkenen om de opgegane weg nog verder te bewandelen en uit te bouwen.
- Vanuit de stewardship benadering geredeneerd is het nog relatief minst ontwikkelde deel de uitwerking van positieve incentives voor uitvoerders die het op de punten van toezicht goed doen. Vooral 'verbale beloning' heeft potentieel nog positieve effecten voor gemeenten en waterschappen.
- Hoewel de inzet van maatwerktoezicht gelijkwaardigheid tussen betrokkenen is, wordt dit niet altijd zo beleefd en, waar het wel zo wordt beleefd, hangt dat samen met meer positieve ervaringen. Je kunt niet zomaar meer gelijkwaardigheid 'doen' – maar een vraag is wel: wat zorgt ervoor dat betrokkenen dit soms niet zo ervaren en kan daar iets aan worden gedaan?
- In de analyse kwam als sterkste naar voren dat belangrijk lijkt dat gemeenten, waterschappen en provincie zelf invulling kunnen geven aan hun taken, zolang zij zich houden aan de wet. Dat zou, mogelijk nog nadrukkelijker, ijkpunt kunnen zijn voor het provinciaal toezicht.

Met bovenstaande punten ontstaat potentieel een flinke agenda voor (verdere) versterking van het interbestuurlijk toezicht in Groningen. Of dat echt de moeite en middelen waard is, of tijd en aandacht hier aan besteed moeten worden of aan andere zaken, laat ik als onderzoeker graag over aan het oordeel van betrokkenen. Ook hecht ik er aan te benadrukken dat dit *geen formele* evaluatie is en niet een objectief wetenschappelijk antwoord biedt op de vraag of het interbestuurlijk toezicht als zodanig waardevol is en goed functioneert. Het is een onderzoek naar ervaringen en opvattingen van direct betrokkenen, niet meer maar ook niet minder. Daaruit komt alles bijeen een heel positief beeld naar voren van de ervaringen van betrokkenen, wat in het algemeen positief is en helemaal voor een vorm van toezicht die expliciet relationeel is. En daarnaast ontstaat een serie van aandachtspunten en aangrijpingspunten die voor betrokkenen mogelijk relevant zijn.

Als **onderzoeker** zou ik voor de toekomst de volgende drie punten bovenaan de agenda zetten.

**Actueel en aantrekkelijk houden.** Het maatwerktoezicht is een niet-intuïtieve vorm van toezicht. De waardering bij betrokkenen lijkt groot, afgaande op deze survey. Het is gebaseerd op wederzijds actieve samenwerking. Om op langere termijn te kunnen functioneren lijkt het van belang om binnen en tussen de betrokken organisaties mensen te blijven overtuigen dat dit weliswaar niet-intuïtief is maar wel een gewaardeerde en kansrijke benadering is.

**Zicht op inhoudelijke resultaten.** De resultaten van toezicht zijn vaak moeilijk inzichtelijk te maken. Dat geldt ook voor het interbestuurlijk toezicht, zoals in eerdere evaluaties zichtbaar werd.

Blijvend vertrouwen in de aantrekkelijkheid van een benadering vooronderstelt wel dat de praktijk ook aanleiding geeft voor deze overtuiging. Hier kan zeker een inzet worden gepleegd.

**Rolvastheid.** Respondenten zijn in het onderzoek heel uitgesproken over de gewenste rolverhouding: gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor taken en het toezicht richt zich op de vraag of zij op hun manier aan de wet voldoen en resultaten halen.

# Inleiding

In dit rapport staat het interbestuurlijk toezicht in de provincie Groningen centraal. Na de evaluatie van het Groningse interbestuurlijk toezicht in 2017 heeft de provincie<sup>1</sup>, daartoe geïnspireerd door het evaluatierapport<sup>2</sup>, gekozen voor een nieuwe benadering waarin maatwerk, samenwerking en wederzijds vertrouwen centraal staan. Deze nieuwe benadering is in de afgelopen jaren verder uitgewerkt. Hoewel er nu geen formele evaluatie plaatsvindt organiseert de provincie wel een aantal momenten van reflectie waarin op verschillende manieren naar de werking van het Groningse maatwerktoezicht wordt gekeken. Op 16 november 2023 organiseerde de Provincie Groningen in samenwerking met het ministerie van BZK en de VNG een congres over interbestuurlijk toezicht, met enkele lezingen, plenaire discussies en verschillende workshops. In aansluiting daarop is in april 2024 een vragenlijst uitgezet bij direct betrokkenen bij het Groningse maatwerktoezicht waarvan de resultaten in deze rapportage worden gepresenteerd en besproken. Doel hiervan is bijdragen aan de reflectie van betrokkenen op de vraag hoe het maatwerktoezicht in de praktijk werkt om te verkennen of, waar en hoe verdere verbeteringen mogelijk zijn.

Deze rapportage is te lezen als een soort van geannoteerd resultatenrapport. In ieder deel wordt steeds uitgelegd wat de respondenten is gevraagd, waarom dat relevant was, wat de bevindingen zijn en wat daarvan relevant lijkt te zijn. De inhoud van het onderzoek is in grote lijnen heel eenvoudig en op één punt best complex. De vragen zijn an sich meestal eenvoudig maar het onderzoek is in de kern meer complex omdat een deel van de vragenlijst vertrekt vanuit het theoretische perspectief van de stewardship theorie. Deze keuze is gemaakt omdat de Groningse benadering, vermoedelijk onbedoeld, verwantschap heeft met de generieke theorie van stewardship die relevant is voor sturings-, controle- en toezichtsrelaties waarin taken worden uitgevoerd vanuit intrinsieke motivatie. Het theoretisch perspectief levert daarmee een aantal op veel onderzoek gebaseerde inzichten op die mogelijk relevant zijn voor de Groningse praktijk.

De vragen die in deze rapportage centraal staan, zijn:

- ❖ Herkennen direct betrokkenen de visie op maatwerktoezicht in de praktijk?
- ❖ Hoe werkt het maatwerktoezicht in de praktijk uit (op dimensies ontleend aan de stewardship theorie)?
- ❖ Welke specifieke aspecten van maatwerktoezicht zijn volgens direct betrokkenen belangrijk?

---

<sup>1</sup> Provincie Groningen (2017), *Interbestuurlijk toezicht in Groningen – IBTII*. Groningen.

<sup>2</sup> Ridder, J. de (2016), *Onderzoek evaluatie IBT Groningen*.

- ❖ Welke opbrengsten heeft maatwerktoezicht volgens direct betrokkenen?
- ❖ Hoe waarden direct betrokkenen het maatwerktoezicht?
- ❖ Welke aangrijpingspunten voor (verdere) verbetering komen voort uit dit onderzoek?

In het vervolg van dit rapport worden die vragen rustig één voor één gesteld en beantwoord. Vervolgens worden aan het einde de in mijn ogen belangrijkste discussiepunten uit de analyse benoemd. Voor we daaraan toekomen, echter, eerst een korte uitleg van en reflectie op het onderzoek.



# 1. Het onderzoek

## Doelgroep

Om de ervaring met maatwerktoezicht in Groningen te onderzoeken is een vragenlijst uitgezet bij verschillende betrokkenen in Groningen. Doel was om zo veel mogelijk de direct betrokkenen bij gemeenten, waterschappen en provincie te bereiken. Daarbij richtte het onderzoek zich op de volgende doelgroepen:

- IBT-coördinatoren gemeenten en waterschappen
- Ambtelijk verantwoordelijken bij gemeenten en waterschappen (gemeentesecretarissen en secretaris-directeuren waterschappen)
- Inhoudelijk verantwoordelijken bij gemeenten en waterschappen op de terreinen
  - 1) Archief en Informatiebeheer
  - 2) (Omgevingswet) VTH
- Inhoudelijk verantwoordelijken bij gemeenten op de terreinen
  - 3) Huisvesting vergunninghouders
  - 4) (Omgevingswet) Gebouwd Erfgoed en Archeologie
  - 5) (Omgevingswet) Ruimtelijke Ordening
- Verantwoordelijken voor toezicht bij de provincie op de terreinen
  - 1) Archief en Informatiebeheer
  - 2) (Omgevingswet) VTH
  - 3) Huisvesting vergunninghouders
  - 4) (Omgevingswet) Gebouwd Erfgoed en Archeologie
  - 5) (Omgevingswet) Ruimtelijke Ordening

Vanuit bijna al deze groepen heeft minimaal één respondent de vragenlijst ingevuld. Omwille van privacy gaan we niet nader in op de herkomst van respondenten.

## Distributie

Op 8 april 2024 is de survey uitgezet. In totaal 22 respondenten in de 10 gemeenten, 2 waterschappen en de provincie hebben het verzoek ontvangen om aan de vragenlijst deel te nemen en de lijst bij de doelgroep binnen de eigen organisatie te verspreiden. Ook is iedereen gevraagd de onderzoeker te laten weten hoeveel respondenten ze hebben benaderd bij de eigen organisatie. De uitnodiging bevatte een link voor anonieme deelname via de surveytool qualtrics. De uitnodiging is

verzonden vanuit de Universiteit Utrecht. Daarna is op 17 april 2024 een algemene reminder verstuurd. Op 6 mei 2024 is het onderzoek formeel gesloten.

## Respons

Na sluiting van de survey waren er 70 reacties. Een deel daarvan was helemaal oningevuld, waarschijnlijk waren die nooit bedoeld als echte reactie maar waren het respondenten die eerst wilden kijken wat er in de survey werd gevraagd. Enkele respondenten hadden maar een paar vragen ingevuld en zijn snel afgehaakt (wat eigenlijk altijd het geval is bij vragenlijsten). De (bijna) oningevulde reacties zijn uit de sample verwijderd.

Uiteindelijk zijn er 56 (grotendeels) ingevulde surveys meegenomen in het onderzoek.

Op grond van opgaven vanuit gemeenten, waterschappen en provincie lijkt de survey effectief te zijn uitgezet bij 112 respondenten. De grote meerderheid daarvan komt, zoals is te verwachten, vanuit gemeenten. Daarmee lijkt de response rate van het onderzoek precies 50% te zijn, wat goed is voor onderzoek met vragenlijsten. Ook zijn bijna alle benaderde typen medewerkers en bijna alle organisaties vertegenwoordigd. Er is een grote variëteit ten aanzien van anciënniteit bij de deelnemers. Alles bijeen kan het onderzoek daarmee vermoedelijk een representatief beeld geven van de ervaringen van direct betrokkenen met het maatwerktoezicht in Groningen. De meest waarschijnlijke bias die (bijna onvermijdelijk) in dit onderzoek is, is dat de mensen die 'meer hebben' met het interbestuurlijk toezicht wat meer hebben gereageerd dan mensen die er 'minder mee hebben'. We hebben waarschijnlijk vooral de groep betrokkenen weten te bereiken die relatief wat meer op de hoogte en feitelijk en/of mentaal betrokken is. De antwoorden zijn daarmee in termen van kennis en betrokkenheid waarschijnlijk niet helemaal representatief voor alle benaderde personen.

## Analyse

Hoewel een response rate van 50% goed is, is een totale sample van 56 personen max. heel beperkt. Dit begrenst de mogelijkheden voor statistische analyse. Het zorgt ervoor dat er moeilijk verbanden kunnen worden gelegd tussen de verschillende vragen uit de survey. Om die reden zijn we heel terughoudend in de analyse en zullen vooral beschrijvende statistiek laten zien en aan het einde, met de nodige omzichtigheid, in gaan op enkele correlaties tussen bevindingen. De inzet is zeker niet om verklaringen te vinden maar vooral om de statistiek te gebruiken om de ervaringen met het maatwerktoezicht mee te beschrijven als input waarmee direct betrokkenen hopelijk verder kunnen denken over (verdere) verbetering van deze toezichtspraktijk.



## 2. Maatwerktoezicht in Groningen: een herkenbare visie?

De Provincie Groningen heeft zoals in de inleiding aangegeven gekozen voor een benadering van het interbestuurlijk toezicht waarin het niet draait om afvinken en toetsen door een strenge externe toezichthouder die als het ware van buitenaf meekijkt, maar waarin het draait om een vorm van samenwerking tussen bestuurslagen met intrinsiek grotendeels dezelfde doelen, waarden en belangen. Het behelst een verandering van traditionele verhoudingen tussen een toezichthouder en de onder toezicht gestelde, waarbij het de bedoeling is om, in de woorden van De Ridder<sup>3</sup>, “toezichtgenieters” te worden. In het besluit van de Provincie uit 2017 staat het als volgt geformuleerd:

“De kern van IBTII is maatwerk: in de toekomst wil het provinciaal bestuur met elke gemeente afzonderlijk een toezichtsplan maken waarin de specifieke kenmerken van die gemeente centraal staan. Het interbestuurlijk toezicht gaat zich dan richten op die onderwerpen die er toe doen. Gemeente en provincie nemen zodoende samen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestuurlijk functioneren.”<sup>4</sup>

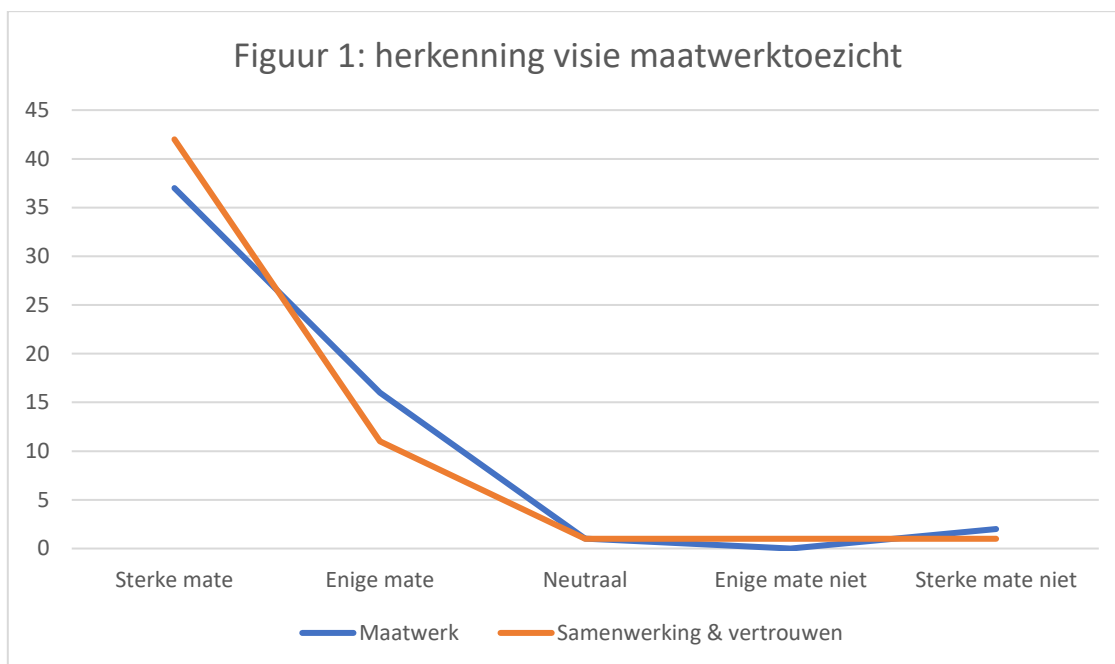
Een eerste vraag die we kunnen stellen is: herkennen direct betrokkenen bij provincie, gemeenten en waterschappen deze visie nou eigenlijk in de praktijk? Het lijkt een triviale vraag maar is dat zeker niet. Overheden formuleren heel veel doelen en visies en lang niet altijd worden die in de praktijk als zodanig herkend door betrokkenen. Een eerste voorwaarde voor een op samenwerking en maatwerk gestoelde benadering om te kunnen werken is dat mensen hem in de praktijk ook zo ervaren.

Om dit te onderzoeken legden we twee vragen voor aan de respondenten. De vraag startte met een korte uitleg van de maatwerkbenadering in Groningen gevolgd door twee vragen: 1) Herkent u de maatwerkbenadering in de praktijk van interbestuurlijk toezicht in de provincie Groningen? En 2) Herkent u dat samenwerking en wederzijds vertrouwen centraal staan in interbestuurlijk toezicht in de provincie Groningen? In figuur 1 zijn de antwoorden op deze vragen visueel weergegeven.

---

<sup>3</sup> Ridder, J. de (2023), *Genieten van toezicht*. Voordracht voor de verzamelde gemeentelijke contactpersonen IBT in Groningen, ter gelegenheid van het vijfjarig jubileum van het maatwerktoezicht in Groningen.

<sup>4</sup> Provincie Groningen (2017), *Interbestuurlijk toezicht in Groningen – IBTII*. Groningen.



De figuur is heel gemakkelijk te interpreteren, natuurlijk. Hij laat overduidelijk zien dat bijna alle respondenten (de y-as geeft aantallen individuele respondenten weer) de visie op maatwerktoezicht in (sterke) mate herkennen. Nogmaals, dit lijkt een triviale bevinding maar is dat zeker niet. Overheden hebben doorgaans een heleboel visies die door betrokkenen (mede door de veelvoud aan visies) niet altijd als zodanig worden herkend. Bovendien is deze vraag gesteld in een toezichtsrelatie waarin het niet evident is dat toezichthouder en toezichtgenieter het toezicht op dezelfde wijze ervaren. Of iets anders geformuleerd: heel veel toezichtgenieters zullen zelf nou niet bepaald zeggen dat 'genieten' het meest toepasselijke werkwoord is. Nu zeggen respondenten hier ook niet dat ze er van genieten, maar wel suggereren de antwoorden in de survey dat beide zijden het toezicht in vergelijkbare termen ervaren. Sterker nog, bijzonder was dat de visie statistisch significant vaker werd herkend door respondenten bij gemeenten en waterschappen dan bij de respondenten vanuit de provincie.

Bij deze bevinding moeten wel drie korte kanttekeningen worden gemaakt. Allereerst, omdat de survey is uitgezet bij betrokkenen bij een bepaald beleid, en de provincie als verantwoordelijke hierin een duidelijke rol had, is niet uit te sluiten dat een zekere mate van sociale wenselijkheid in de antwoorden te vinden is. Vervolgens zou er ook een zelfselectiebias kunnen zijn. Met 50% is er een hoge respons maar tegelijkertijd heeft dan nog steeds de helft van de genodigden niet gereageerd. We kunnen het niet weten, maar het lijkt zeker denkbaar dat de herkenbaarheid van het maatwerktoezicht lager zal zijn bij de niet-reageerders dan bij de wel-reageerders. Tot besluit: hoewel het mooi is an sich dat de visie door bijna iedereen wordt herkend is toch ook van belang zicht te houden op de 'statistische outliers': enkele respondenten herkenden zich (helemaal) niet in de visie op toezicht van de Provincie. En ook zij zijn van belang voor het interbestuurlijk toezicht.

De conclusie over de herkenbaarheid van maatwerktoezicht is al met al dat direct betrokkenen de visie van de Provincie in zeer grote mate in (zeer) sterke mate herkennen in de praktijk. Dit is, zeker gezien de aard van het onderwerp, een voorwaarde om effectief te kunnen zijn. Daarbij zij dus wel aangetekend dat de resultaten vermoedelijk niet helemaal representatief zijn voor de ervaringen van alle benaderde betrokkenen en dat belangrijk is te onderkennen dat een enkeling de visie (helemaal) niet herkende in de praktijk. Bovendien is opvallend dat de relatief kleine groep provinciale respondenten de visie wat minder in praktijk ervaart dan de anderen.

### 3. Maatwerktoezicht en stewardship theorie: beschrijving en relatering

Het maatwerktoezicht in Groningen is één van de vele hedendaagse voorbeelden waar overheden zoeken naar andere verhoudingen tussen (hier) provincies, gemeenten en waterschappen en waarin vertrouwen en samenwerking meer centraal staan dan regels en controle. Het Groningse maatwerktoezicht heeft ogenschijnlijk kenmerken die verwant zijn met de stewardship theorie die vanuit de bedrijfskunde ook naar de bestuurskunde is gekomen<sup>5</sup>. Stewardship theorie benadert relaties tussen partijen – hier de provincie als toezichthouder en de gemeente of het waterschap als onder toezichtstaande – vanuit de aanname dat zij in de kern dezelfde doelen nastreven. De ‘steward’ is hier de gemeente of het waterschap terwijl de toezichthouder optreedt namens de ‘principaal’. De theorie is ontwikkeld als alternatief voor de dominante principaal agent-theorie, waarin juist de belangentegenstelling tussen de uitvoerder en de toezichthouder centraal staat. In de praktijk zijn er natuurlijk altijd deels overlappende en deels tegenstrijdige belangen tussen twee partijen. Maar de stewardship theorie benadrukt dat het bij intrinsiek gemotiveerde actoren beter en effectiever is om de focus te leggen op de gedeelde waarden en belangen en een vorm van toezicht te vinden die dit vergroot. Zie Bijlage 3 voor een wat meer uitgebreide uitleg van de theorie.

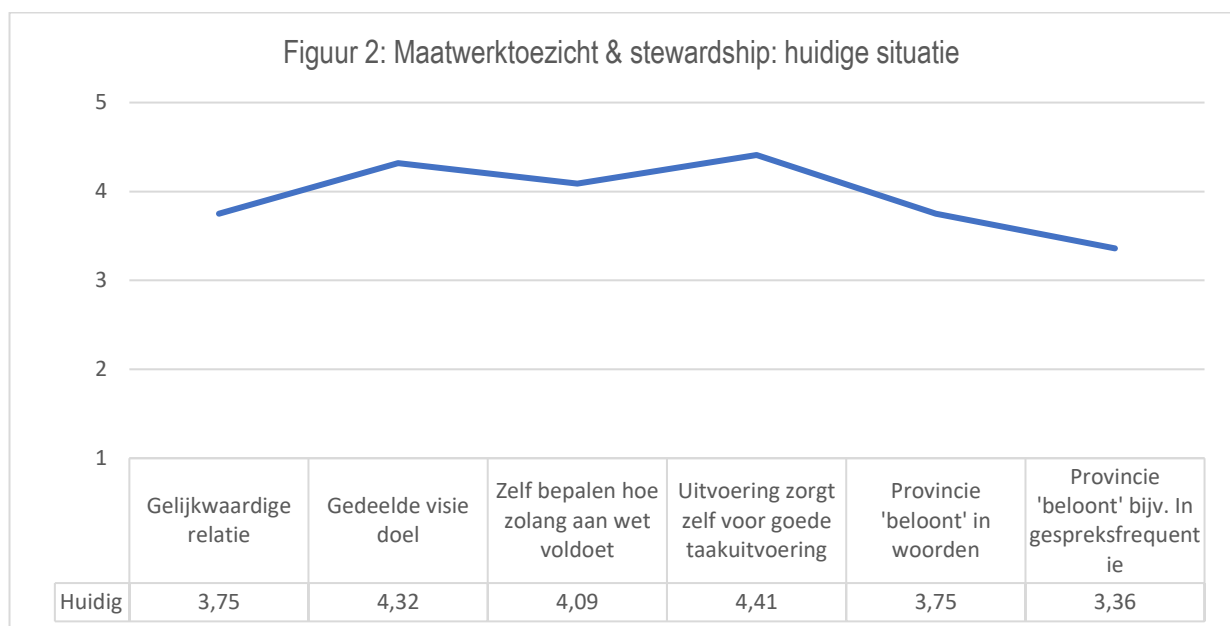
De algemene stewardship theorie is vertaald naar een vragenlijst die in de laatste jaren in verschillende sturings- en toezichtsrelaties is toegepast om een meer theoretisch gefundeerde beschrijving te krijgen van hoe het toezicht wordt ervaren als ook om te verkennen hoe het ‘optimale’ toezicht er volgens respondenten uit zou zien. Een deel van deze vragenlijst is ook voorgelegd aan de respondenten. De vragen richten zich op de volgende punten als uitwerking van de stewardship theorie. Het zijn algemene statements waarmee de respondenten het in meerdere of mindere mate (on)eens kunnen zijn en die een algemene beschrijving opleveren van hoe het toezicht en de toezichtsrelatie worden ervaren.

---

<sup>5</sup> Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.  
Van Thiel, S., & Smullen, A. (2021). Principals and agents, or principals and stewards? Australian arms length agencies' perceptions of arm's length government instruments. *Public Performance & Management Review*, 44(4), 758-784.  
Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2020). Trust and verification: Balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*, 23(5), 650-676.  
Van der Heijden, J. (2021). Regulatory Stewardship: the challenge of joining a virtue and a mechanism. *Policy Quarterly*, 17(1).

- ❖ In de **relatie** tussen provincie en gemeente/waterschap zou **gelijkwaardigheid** bij verschillen in rollen kenmerkend moeten zijn.
- ❖ Provincie en Gemeente/Waterschap ontwikkelen **samen** een gezamenlijke en gedeelde visie op **doel** en uitvoering van taken
- ❖ Gemeente/Waterschap kan vervolgens in aanzienlijke mate **zelf bepalen hoe** taken worden uitgevoerd, als er maar **resultaten** geboekt worden die **voldoen aan de wet**.
- ❖ De Provincie vraagt geen uitgebreide en generieke rapportages maar vertrouwt erop dat Gemeente/Waterschap er **zelf voor zorgt** dat de taakuitvoering van goede kwaliteit is.
- ❖ Als de **Provincie positief is** over de uitvoering van een taak, wordt dit **duidelijk uitgesproken** - niet alleen tegen Gemeente/Waterschap, maar juist ook tegen derden.
- ❖ Als gemeente/waterschap **goed functioneert**, zal het toezicht daar op **inspelen**, bijvoorbeeld in de frequentie van toezichtgesprekken.

Hoe functioneert het maatwerktoezicht in de praktijk en in welke mate lijkt het Gronings maatwerktoezicht nu op een stewardship-benadering? Om dit te achterhalen zijn de zes items van de vragenlijst voorgelegd aan de respondenten met, in eerste instantie, als vraag in welke mate de stellingen een goede beschrijving geven van de uitwerking van het toezicht die zij ervaren. De resultaten zijn weergegeven in de figuur hieronder.



\* '5' is sterke mate van steun; '3' is neutraal; '1' is sterke mate niet gesteund.



De figuur hierboven geeft de gemiddelde antwoorden voor ieder van de zes aan stewardship theorie ontleende vragen over toezicht weer. Een '5' correspondeert met een sterke mate van herkenning en de '3' is neutraal. In het algemeen laat deze figuur daarmee in één oogopslag zien dat de Groningse maatwerkbenadering inderdaad duidelijke verwantschap heeft met de theoretische stewardship benadering. Van de elementen komt het sterkst naar voren dat betrokkenen herkennen dat gemeenten en waterschappen inderdaad in belangrijke mate zelf kunnen zorgen voor een goede taakuitvoering en hoe ze dat doen, zolang ze voldoen aan de wet. Betrokkenen ervaren ook in behoorlijk sterke mate dat de toezichthouder samen met gemeenten en waterschappen tot een gedeelde visie op de uitwerking van doelen komt. Wel wordt de relatie in iets mindere mate als gelijkwaardig beleefd en lijkt het ook iets minder zo te zijn dat de provincie het goed functioneren 'beloont' met expliciete waardering en evt. aanpassing in het eigen toezicht. Maar ook hier geldt gemiddeld genomen en voor veruit de meeste respondenten: duidelijk meer wel dan niet.

De conclusie dat het maatwerktoezicht inderdaad een duidelijke verwantschap heeft met stewardship theorie levert op zichzelf nog niet veel waarde op, anders dan dat het misschien een interessante observatie kan zijn. Van belang is vooral dat de gevraagde elementen vaak samenhangen met constructieve (toezichts)relaties in situaties waar de uitvoering intrinsiek gemotiveerd is voor haar taken. Het suggereert daarmee dat de Groningse benadering in de praktijk wordt ervaren door betrokkenen zoals hij beleidsmatig is bedoeld, maar ook dat de benadering – als het doel is om op vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid te sturen – in ieder geval de theoretisch juiste toon lijkt aan te slaan. De vragen bieden bovendien de mogelijkheid om respondenten te vragen naar zowel de huidige situatie als naar de volgens hen optimale situatie. Dit biedt zicht op mogelijke (verdere) verbeteringen. De resultaten van die vervolgvraag bespreken we later.

## 4. Kenmerken maatwerktoezicht, contactpatronen en deskundigheid

Naast de aan stewardship theorie ontleende vragen hebben we respondenten ook een aantal meer specifieke vragen over het samenspel tussen toezichthouder en toezichtgenieter gesteld. Wat voor aspecten in de onderlinge relatie worden als relevant en belangrijk ervaren? Die vragen gingen allereerst over contactpatronen (met wie is er contact?), vervolgens over kennis- en netwerkbijeenkomsten en tot slot over het optreden van de Provincie als toezichthouder.

### Contact

Toezicht speelt zich af tussen organisaties en bestuurslagen maar wordt effectief in de praktijk gebracht door mensen. In beginsel kan het contact in woorden van In 't Veld worden 'gescheiden of samengebond'<sup>6</sup>. Dat wil zeggen: er kan één aanspreekpersoon zijn namens organisaties of het contact kan juist via verschillende inhoudelijk deskundigen en/of verantwoordelijken binnen organisaties verlopen. Voor de uitwerking van het toezicht maakt het uit hoe en via wie het wordt uitgevoerd en of betrokkenen dit als functioneel ervaren. Om de preferenties hierin te achterhalen zijn vier vragen gesteld die verschillende relevante aspecten belichten. De gemiddelde antwoorden staan hieronder weergegeven.

Tabel 1: opvattingen over contactpatronen

|   | Gemiddelde * | % sterke steun | % niet steun |
|---|--------------|----------------|--------------|
| Voor een goed samenspel tussen Provincie en Gemeente/Waterschap is direct contact tussen <b>inhoudelijk deskundigen</b> belangrijk.                                       | 2,00         | 60,7           | 23,2         |
| Voor een goed samenspel tussen Provincie en Gemeente/Waterschap is het belangrijk dat er <b>één duidelijk aanspreekpunt</b> is.   | 2,11         | 48,2           | 26,8         |
| Het is wenselijk dat gesprekken over plantoetsing en IBT-onderwerpen met <b>één contactpersoon</b> van de provincie worden gevoerd (Omgevingswet - Ruimtelijke ordening). | 2,25         | 30,9           | 14,2         |
| Voor een goed samenspel tussen Provincie en Gemeente/Waterschap is het belangrijk dat betrokkenen <b>elkaar goed kennen</b> .   | 2,45         | 26,8           | 26,8         |

\* '1' is sterke mate van steun; '3' is neutraal; '5' is sterke mate niet gesteund.

<sup>6</sup> Veld, R.J., in 't (1997). *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*. Den Haag: VUGA.

De tabel hierboven laat zien dat de vier gevraagde aspecten allemaal in enige mate van belang worden gevonden. Dan gaat het zowel over het hebben van één aanspreekpunt, het plannen via één contactpersoon, de waarde van elkaar goed kennen als ook het belang van direct contact tussen inhoudelijk deskundigen. Dit laatste komt het sterkst naar voren.

De tabel laat ook meer verschillen van inzicht zien dan bij eerdere vragen die hier zijn gerapporteerd. Mede daardoor liggen de gemiddelden relatief wat lager dan bij de vragen ontleend aan stewardship. De onderlinge verschillen binnen en tussen antwoordcategorieën bij betrokkenen was ook groter. Voor de vraag over het belang van direct contact tussen deskundigen bijvoorbeeld is er enerzijds zeer sterke steun (61%) terwijl er tegelijkertijd ook best wat respondenten zijn die het niet belangrijk vinden (23%). Een heel ander patroon zien we bij de vraag over één contactpersoon bij gesprekken over plantoetsing en IBT-onderwerpen. Enerzijds is daar relatief weinig sterke steun voor (31%) maar tegelijk zijn er ook veel minder respondenten die dat niet belangrijk vinden (14%). Een en ander suggereert de nodige kleine verschillen van inzicht onder de ogenschijnlijk homogene gegeneraliseerde uitkomsten. Bovendien lijken de vragen ook potentieel onderling tegenstrijdig. Zou het steeds denkbaar zijn dat contact verloopt via één contactpersoon terwijl er tegelijkertijd direct contact is met inhoudelijk deskundigen én dat betrokkenen elkaar goed kennen?

### **Kennis- en netwerkbijeenkomsten**

In de tweede plaats stelden we een vraag over kennis en netwerkbijeenkomsten. Dit type bijeenkomsten kan in theorie een belangrijke rol vervullen in het op één lijn krijgen van toezichthouder en toezichtgenieter. Gevraagd naar de wenselijkheid daarvan bereikte deze survey een bijna Noord Koreaanse hoogte. Van de 55 respondenten die de vraag beantwoordden vond niemand dat dit soort bijeenkomsten niet van belang zou zijn. Een klein deel van de respondenten was neutraal of wist het niet (8 respondenten), een deel vindt het in enige mate belangrijk (22 respondenten) en een iets groter deel vindt het in sterke mate belangrijk (25 respondenten). Dit type bijeenkomsten wordt, zo geeft ook de survey aan, reeds in enige frequentie georganiseerd. Uitgaande van de reacties op de survey zou dit nog iets vaker kunnen gebeuren, althans naar de opvatting van de direct betrokkenen.

### Provincie: deskundig en consistent?

De laatste twee vragen gingen over de rol van de Provincie. De twee vragen zijn gebaseerd op psychologisch onderzoek naar toezicht en 'gevoelde verantwoording'<sup>7</sup>. Het onderzoek laat zien dat het belangrijk is voor toezichthouders om overtuigend duidelijk te maken aan toezichtgenieters dat zij over voldoende inhoudelijke en technische expertise beschikken om de juiste vragen te stellen en de informatie die zij ontvangen goed te beoordelen. Want als de toezichthouder niet als ter zake kundig wordt ervaren zullen toezichtgenieters waarschijnlijk ook defensief, ontwijkend of anderszins onproductief reageren. Ook laat dit onderzoek zien dat consistentie in opvattingen en normtoepassing van belang is. Als je wil dat de toezichtgenieter zich aan de normen houdt dan is het belangrijk consistent en voorspelbaar te opereren en niet plotseling met onverwachte toezichtvragen te komen.

In theorie zijn beide aspecten – de inhoudelijke/technische deskundigheid als ook de consistente en niet-verrassende opstelling – even belangrijk. Maar volgens de meeste respondenten is in deze specifieke situatie het eerste zeer en het tweede maar enigszins van belang, zoals onderstaande tabel laat zien. Opnieuw, net als eerder hier, wordt het belang van inhoudelijke en technische deskundigheid door een flink deel van de respondenten in sterke mate onderstreept. En tegelijk, net als eerder, is het volgens een deel van de respondenten niet zo belangrijk. Rond de rol van deskundigheid zijn dus verschillende meningen te zien. Dat gezegd hebbende, het overkoepelende beeld geeft wel aan dat dit voor velen belangrijk is.

Tabel 2: deskundigheid en consistentie

|   | Gemiddelde * | % sterke steun | % niet steun |
|---|--------------|----------------|--------------|
| De Provincie heeft voldoende <b>inhoudelijke en technische kennis</b> om toezicht te houden op Gemeente/Waterschap. | 1,95         | 49,1           | 18,2         |
| De Provincie <b>verrast</b> Gemeente/Waterschap <b>niet</b> met vragen als toezichthouder.                          | 2,56         | 16,7           | 22,2         |

\* '1' is sterke mate van steun; '3' is neutraal; '5' is sterke mate niet gesteund.

<sup>7</sup> Hall, A. T., Frink, D. D., & Buckley, M. R. (2017). An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability. *Journal of Organizational Behavior*, 38(2), 204-224.

Overman, S., Schillemans, T., & Grimmelikhuisen, S. (2021). A validated measurement for felt relational accountability in the public sector: gauging the account holder's legitimacy and expertise. *Public Management Review*, 23(12), 1748-1767.

## 5. Opbrengsten en tevredenheid met maatwerktoezicht

### Opbrengsten

De opbrengsten van toezicht zijn altijd moeilijk te meten; vooral omdat een belangrijk deel van de effecten juist ligt in wat wordt vermeden of verijdeld; dus door wat er niet gebeurt omdat er toezicht is. Daarbij geldt bovendien als altijd: we kunnen wel waarnemen wat er gebeurt in de gegeven omstandigheden maar kunnen nooit bepalen hoe het zou zijn gegaan als de omstandigheden anders waren. Causale uitspraken zijn daardoor moeilijk. Bovendien geldt dat direct betrokkenen weliswaar een uniek zicht hebben op praktijken en er zeer veel meer van weten dan anderen, tegelijkertijd ontbreekt het logischerwijs aan distantie door de persoonlijke betrokkenheid. Het komt niet veel voor dat betrokkenen aangeven dat wat zij doen helemaal nergens toe leidt (en gelukkig maar, dat zou ook cynisch zijn).

Tegen deze achtergrond hebben we met enige voorzichtigheid gevraagd naar wat betrokkenen ervaren als de opbrengsten van maatwerktoezicht, waarbij we de bevindingen terughoudend moeten lezen, daar het de ervaringen van direct betrokkenen zijn.

We vroegen allereerst naar een concreet primair doel van toezicht. Draagt het bij aan de kwaliteit van taakuitvoering door gemeenten en waterschappen? We vroegen vervolgens naar een meer abstract algemeen doel: draagt het bij aan het gevoel samen verantwoordelijk te zijn voor het openbaar bestuur? En tot slot vroegen we ook naar effecten op de interbestuurlijke verhoudingen, wat relevant is in het algemeen en zeker in dit specifieke geval daar het maatwerktoezicht zich daar ook expliciet op richt.

De resultaten staan hieronder in de tabel.

Tabel 3: ervaren opbrengsten van maatwerktoezicht

|  | Gemiddelde * | % sterke steun | % niet steun |  |
|--|--------------|----------------|--------------|--|
| Het maatwerktoezicht draagt bij aan de <b>kwaliteit</b> van de <b>taakuitvoering</b> bij Gemeente/Waterschap.                    | 2,18         | 25,5           | 12,7         |  |
| Het maatwerktoezicht draagt bij aan het <b>gevoel samen verantwoordelijk</b> te zijn voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. | 1,98         | 32,7           | 12,7         |  |

|  |      |      |      |  |
|--|------|------|------|--|
| Het maatwerktoezicht leidt tot een <b>betere verstandhouding</b> en beter begrip tussen Gemeente/Waterschap en Provincie.                | 1,89 | 40,0 | 10,9 |  |
| Het maatwerktoezicht draagt bij aan het <b>verbeteren van de relatie en de samenwerking</b> tussen gemeenten en waterschappen onderling. | 2,36 | 25,5 | 18,2 |  |

\* '1' is sterke mate van steun; '3' is neutraal; '5' is sterke mate niet gesteund.

Het bovenstaande suggereert dat het verbeteren van de verstandhouding en het begrip het meest sterk ervaren effect is van het maatwerktoezicht. 40% van de respondenten ervaart dat in sterke mate. Tegelijk gaat dat niet in even sterke mate samen met het verbeteren van de relatie en samenwerking (hoewel ook hier de antwoorden zeer bevredigend zijn voor het maatwerktoezicht). Met andere woorden: onderling begrip gaat sterk vooruit, samenwerken gaat ook goed maar kan mogelijk nog wat beter, uitgaande van deze resultaten.

Respondenten zijn ook in behoorlijke mate positief over de mate waarin het maatwerktoezicht positief bijdraagt aan de kwaliteit van taakuitvoering voor gemeenten en waterschappen en in nog wat sterkere mate het gevoel samen verantwoordelijk te zijn voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.

## Tevredenheid

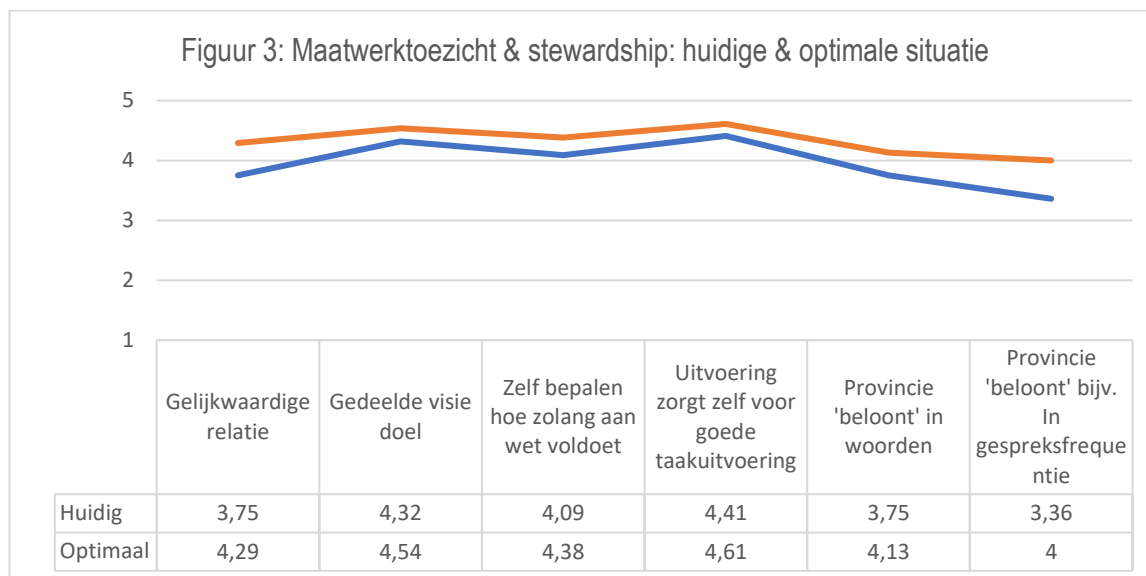
Alles bijeen doemt een beeld op van een praktijk van maatwerktoezicht die volgens betrokkenen in grote mate in behoorlijk tot zeer goede mate functioneert. Dit wordt nog bevestigd door drie 'maten van tevredenheid' die in de survey verwerkt waren.

Allereerst legden we de respondenten de directe stelling voor of zij het waardevol vinden dat de Provincie interbestuurlijk toezicht houdt op gemeenten en waterschappen. De gemiddelde reactie op die stelling was redelijk bevestigend (gemiddelde 2,16). 69% van de respondenten ondersteunde deze stelling in enige mate (34,5%) of in sterke mate (34,5%). Een veel kleinere groep steunde die stelling in enige mate niet (16%) of in sterke mate niet (1 respondent). En een deel (12,5%) was neutraal.

Een en ander laat in principe behoorlijk veel steun zien voor het maatwerktoezicht hoewel er een kleine minderheid is die er wat anders in staat.

Een tweede maat om de tevredenheid mee te beoordelen was door te vragen hoe de huidige werking van het maatwerktoezicht zich verhoudt tot de optimale werking van het maatwerktoezicht. Voor de zes aspecten ontleend aan de stewardship theorie is steeds niet alleen gevraagd hoe het in de huidige praktijk werkt maar ook hoe het er in de volgens respondenten optimale situatie uit zou zien.

De resultaten van die vraag zijn te zien in Figuur 3. De blauwe lijn die de huidige situatie beschrijft is overgenomen uit Figuur 2 alleen is er nu de oranje lijn aan toegevoegd die de volgens respondenten optimale situatie grafisch weergeeft.



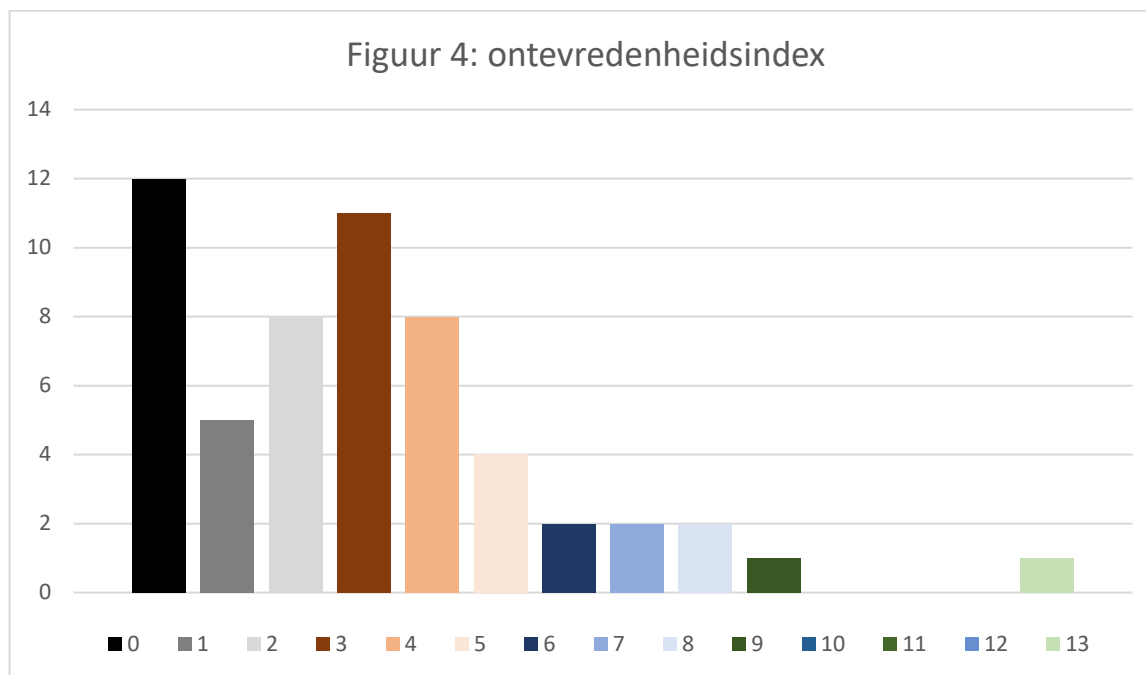
\* '5' is sterke mate van steun; '3' is neutraal; '1' is sterke mate niet gesteund.

De vergelijking van de huidige en de optimale situatie levert drie observaties op. Allereerst, op alle punten vinden respondenten gemiddeld genomen dat de balans nog wat verder kan uitslaan naar de pool van stewardship. In de tweede plaats valt op dat de huidige praktijk, volgens deze lijn, dicht bij het optimum ligt. De verschillen tussen de huidige en de optimale situatie zijn in absolute zin niet groot en ook relatief kleiner dan bij toepassing van deze vragenlijst in andere contexten. In de derde plaats valt op dat de gemiddelde preferentie voor de optimale situatie dezelfde aspecten belicht als ogenschijnlijk het meest belangrijk: samen ontwikkelde en gedeelde doelen in combinatie met uitvoering door gemeenten en waterschappen die ze zelf kunnen inrichten, zolang ze maar voldoen aan de wet.

Het nadeel van figuur 3 is dat er onder de oppervlakte van ogenschijnlijke gemiddelde tevredenheid potentieel veel verschillen schuil gaan. Als de ene respondent heel ontevreden is met het huidige toezicht en het optimum in één richting zoekt terwijl een tweede ontevreden respondent juist de diametraal tegenovergestelde kant uitwijst, dan eindigt het gemiddelde in het 'veilige' midden terwijl beiden zeer ontevreden zijn. In statistische gemiddelden kunnen onderliggende verschillen verdwijnen. Om meer gericht inzicht te krijgen in individuele waardering van aspecten van maatwerktoezicht berekenden we daarom een 'ontevredenheidsindex'. Uitgangspunt is daarbij dat we aannemen dat respondenten tevreden zijn als de huidige situatie gelijk is aan de optimale situatie. De ontevredenheidsindex aggregeert de verschillen tussen de huidige en de optimale

situatie voor de zes vragen. De minimale score is dan '0': de respondent meent dan dat de huidige situatie op alle punten overeenkomt met de optimale situatie. De maximale score is '24', waar de respondent steeds een maximaal verschil aangeeft voor ieder item.

De figuur hier onder laat zien hoe de respondenten scoren op de ontevredenheidsindex.



\* De x-as geeft de score op de ontevredenheidsindex aan per respondent; de y-as het aantal respondenten.

Het algemene beeld is zoals steeds weer heel positief voor de ervaring met maatwerktoezicht. Op de verticale as staat het aantal respondenten en op de horizontale as de score van die respondenten op de ontevredenheidsindex. Voor de meeste respondenten ligt de optimale situatie niet ver van de huidige situatie af (zoals figuur 3 al suggereerde). Tot en met een score van '6' zou je kunnen stellen dat het milde ontevredenheid is, want dit staat gelijk aan een gemiddeld klein verschil op ieder van de zes vragen. Van hieruit geredeneerd zijn er maar weinig meer dan licht kritische respondenten. Wel is duidelijk dat er één respondent was die duidelijk sterker ontevreden was en voor wie de huidige praktijk best scherp afwijkt van wat voor betrokkene optimaal zou zijn.

Opvallend is verder het relatief grote aantal respondenten voor wie de huidige situatie op alle punten overeenkomt met de optimale situatie. Dat is een bevinding waar niet te veel gewicht aan moet worden gehecht. Het lijkt aannemelijk dat een deel van de betrokkenen niet in staat was of bereid was een duidelijk verschil aan te brengen tussen de huidige en de optimale situatie. Vermoedelijk zijn zij niet hoogst ontevreden, want dat is makkelijk uit te drukken in de vragenlijst, maar het zou ook onterecht zijn te vermoeden dat zij 100% content zijn.



## 6. Aangrijpingspunten voor mogelijke verdere verbetering

De survey bevat verschillende onderdelen die met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Een deel van de vragen helpt beschrijven hoe maatwerktoezicht functioneert en een deel van de vragen is meer evaluatief van aard. Dit biedt aangrijpingspunten voor analyse: welke aspecten van de werking van het toezicht lijken samen te hangen met meer positieve ervaringen? We stellen de vraag met voorzichtigheid, want zoals al eerder gezegd is de omvang van de survey beperkt, betreft het direct betrokkenen en zijn het perceptiedata gebaseerd op één bron. Dat zijn allemaal redenen om geen harde causale uitspraken te doen. We kunnen echter wel kijken naar enkele eenvoudige patronen die mogelijk relevant zijn en in meer detail op andere wijzen moeten worden verkend.

We bekeken een aantal zaken dat mogelijk samenhangt met meer positieve ervaringen met maatwerktoezicht: de organisatorische herkomst van respondenten, hun anciënniteit, opvattingen over aspecten van maatwerktoezicht en ervaringen met maatwerktoezicht. Hieruit komen enkele patronen wel en ook niet naar voren. We beginnen met aspecten die niet relevant bleken, wat als zodanig wel weer relevant kan zijn.

### **Organisatorische herkomst respondenten: geen relatie met evaluatiematen**

Een klein deel van de respondenten werkt voor de provincie als toezichthouder terwijl een groter deel werkt voor de gemeente of het waterschap als toezichtgenieter. In uitgangspunt zou je kunnen verwachten dat dit verschil in organisatorische herkomst ook verschil maakt voor hoe het toezicht wordt ervaren en dus hoe de vragen zijn beantwoord. Mogelijk verschillen de groepen in hoe tevreden ze zijn met het maatwerktoezicht, de mate waarin zij positieve effecten waarnemen of überhaupt vinden dat een hogere bestuurslaag mag toezien op een lagere bestuurslaag. Dat was echter niet het geval, mogelijk ook door de relatief kleine omvang van de groepen. Desalniettemin, in toezichtsrelaties bestaan regelmatig best verschillende beelden tussen toezichthouders en toezichtgenieters. Dat lijkt hier niet het geval te zijn.

### **Anciënniteit respondenten: geen relatie met evaluatiematen**

Omdat we een vragenlijst hebben uitgezet in een groep waarin veel mensen elkaar kennen zijn we zeer terughoudend geweest in het vragen naar persoonskenmerken, omdat die heel makkelijk te

achterhalen zijn. Wel stelden we een vraag over hoe lang mensen al in hun huidige rol werken die niet tot personen te herleiden is. De antwoorden op die vraag varieerden weliswaar flink. In potentie kun je verwachten dat de duur waarin mensen in een rol zitten gerelateerd is aan hoe zij het maatwerktoezicht dat sinds een aantal jaar wordt gevoerd ervaren. Voor nieuwkomers is het misschien helemaal nieuw, wat positief of minder positief kan zijn. Voor mensen die al jaren in een positie werken is het misschien de zoveelste vernieuwing in al die jaren waar ze niet noodzakelijkerwijs enthousiast over hoeven te zijn of juist iets wat volgens hen eindelijk goed werkt. We hebben gekeken of deze anciënniteit relateert aan de verschillende maten van tevredenheid, maar dat bleek niet zo te zijn. Deze bevinding versterkt de algemene indruk dat betrokkenen by and large behoorlijk content zijn met de huidige werking van maatwerktoezicht.

### **Specifieke kenmerken van maatwerktoezicht: geen relatie met evaluatiematen**

In de vragenlijst zaten verschillende specifieke vragen over maatwerktoezicht, zoals vragen over contactpatronen en kennis- en netwerkbijeenkomsten als ook opvattingen over de vraag of deskundigheid belangrijk is voor toezichthouders. In theorie zouden die kunnen samenhangen met tevredenheidsmaten in de survey, al is het mechanisme daaronder dan niet gemakkelijk te zien. Analyse liet echter zien dat er wel heel sterke onderlinge verbanden tussen die elementen waren maar dat er geen relaties lijken te zijn met tevredenheidsmaten.

### **Werking van maatwerktoezicht: wél gerelateerd aan evaluatiematen**

Tot slot hebben we bekeken of de zes elementen die het maatwerktoezicht beschrijven in lijn met de stewardship theorie in verband staan met de verschillende mogelijke maten van tevredenheid. Dat bleek inderdaad het geval. We bespreken het in drie stappen.

#### **(1) Werking maatwerktoezicht en waardering toezichthoudende rol Provincie**

We hebben allereerst gekeken naar de relatie tussen die zes vragen over de huidige werking van het maatwerktoezicht en de antwoorden op de vraag of respondenten het waardevol vinden dat de Provincie interbestuurlijk toezicht houdt op gemeenten en waterschappen. We keken alleen naar een eenvoudige binaire correlatie tussen deze zaken, waarbij we niet kunnen bepalen wat kip is en wat ei, dus niet weten of er causaliteit is. We zien alleen een al dan niet significant verband.

De correlatiematrix, zie Bijlage 2, laat zien dat twee aspecten significant verband houden met waardering van de rol van de provincie als toezichthouder. Respondenten die in de praktijk meer ervaren dat er een gelijkwaardige relatie bestaat tussen beide partijen en/of respondenten die in de praktijk meer ervaren dat gemeente of waterschap binnen de kaders zelfstandig invulling kunnen geven aan de uitvoering waarderen het ook positiever dat de Provincie toezicht houdt. Het

suggereert dat de rol van de provincie het sterkst gewaardeerd wordt wanneer die de gelijkwaardigheid tussen bestuurslagen niet doorkruist. We geven het weer in onderstaande figuur.

Figuur 5a: significante relaties tussen kenmerken maatwerktoezicht (naar kenmerken stewardship) en waardering toezichthoudende rol Provincie

|   |  |  |
|---|--|--|
| Zelf bepalen hoe, zo lang aan wet voldoet       |  | Opvatting dat provinciaal toezicht<br>waardevol is |
| Uitvoering zorgt zelf voor goede taakuitvoering |  |  |
| Gedeelde visie doel                             |  |  |
| Provincie 'beloont' in woorden                  |  |  |
| Provincie 'beloont' bijv. in gespreksfrequentie |  |  |
| Gelijkwaardige relatie                          |  |  |

## (2) Werking maatwerktoezicht en ervaren opbrengsten maatwerktoezicht

We hebben in de tweede plaats gekeken of dezelfde zes aspecten van het maatwerktoezicht samenhangen met vier mogelijke opbrengsten van maatwerktoezicht:

- Bijdragen aan kwaliteit taakuitvoering
- Bijdragen aan gevoel samen verantwoordelijk te zijn voor kwaliteit openbaar bestuur
- Bijdragen aan verbeteren relatie en samenwerking
- Bijdragen aan betere verstandhouding en beter begrip.

Van de zes aspecten van het huidige maatwerktoezicht hing er één samen met twee van die ervaren opbrengsten, namelijk – opnieuw – de ervaring dat het belangrijk is dat gemeenten en waterschappen zelf invulling kunnen geven aan hun taak, zolang zij maar aan de wet voldoen (zie Bijlage 2). Het lijkt vooral samen te gaan met een verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen. Het gaat namelijk om twee van de meer procedurele opbrengsten van maatwerktoezicht, namelijk het versterken van het gevoel dat overheden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het realiseren van een betere verstandhouding en beter begrip tussen de overheden. Het maatwerktoezicht is inhoudelijk maar richt zich ook expliciet op de onderlinge verhoudingen. Dat lijkt hiermee ook daadwerkelijk te slagen. De twee andere mogelijke opbrengsten, het verbeteren van de samenwerking en het versterken van de taakuitvoering, waren niet gerelateerd aan de werking van het maatwerktoezicht. Alles bijeen lijkt het sterkste verband

dus te bestaan in het goed afstemmen van de wederzijdse rollen van de bestuurslagen en de ervaren werking van het openbaar bestuur in het geheel.

Figuur 5b: significante relaties tussen kenmerken maatwerktoezicht (naar kenmerken stewardship) en ervaren opbrengsten maatwerktoezicht

|   |        |   |
|---|--------|---|
| Zelf bepalen hoe, zo lang aan wet voldoet       | ←————→ | Opbrengsten: gezamenlijke<br>verantwoordelijkheid + betere<br>verstandhouding |
| Uitvoering zorgt zelf voor goede taakuitvoering |        |   |
| Gedeelde visie doel                             |        |   |
| Provincie 'beloont' in woorden                  |        |   |
| Provincie 'beloont' bijv. in gespreksfrequentie |        |   |
| Gelijkwaardige relatie                          |        |   |

### (3) Werking maatwerktoezicht en (on)tevredenheid

In de derde en laatste plaats keken we ook naar de relatie tussen de zes kenmerken en de ontevredenheidsmatrix die ontstond uit vergelijking van alle vragen naar de huidige situatie met de optimale situatie. De vraag is dan: bij welke ervaren aspecten van maatwerktoezicht is de tevredenheid ermee het kleinst of, omgekeerd geformuleerd, het grootst? Dit leverde drie significante correlaties op met drie aspecten van maatwerktoezicht. Voor de derde keer was er een positief verband met de ervaring dat gemeenten en waterschappen zelf invulling geven aan hun taak, zo lang zij aan de wet voldoen. Voor de tweede keer was er een positief verband met het ervaren van een gelijkwaardige relatie. Dus indien respondenten ervaren dat provincie en gemeente in de praktijk hetzelfde belang hebben bij interbestuurlijk toezicht vinden zij overkoepelend dat de huidige situatie het dichtst bij de optimale situatie ligt. Tot slot was er nu voor het eerst een positief verband met de stelling over positieve feedback, dat het belangrijk is dat Provincie het hardop en openbaar uitspreekt indien gemeente of waterschap op de punten waarop toezicht wordt gehouden goed functioneert. Het is een stelling die gaat over het belang van positieve feedback die, zeker in toezicht, vaak ontbreekt maar voor intrinsiek gemotiveerde uitvoerders juist heel belangrijk is<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.

Figuur 5c: significante relaties tussen kenmerken maatwerktoezicht (naar kenmerken stewardship) en (on)tevredenheid met werking maatwerktoezicht

|   |    |   |
|---|----|---|
| Zelf bepalen hoe, zo lang aan wet voldoet       | ←→ | Opbrengsten: gezamenlijke verantwoordelijkheid + betere verstandhouding |
| Uitvoering zorgt zelf voor goede taakuitvoering |    |   |
| Gedeelde visie doel                             |    |   |
| Provincie 'beloont' in woorden                  | ←→ |   |
| Provincie 'beloont' bijv. in gespreksfrequentie |    |   |
| Gelijkwaardige relatie                          | ←→ |   |

Het voorgaande suggereert dat de op de stewardship theorie lijkende benadering van het interbestuurlijk toezicht als zodanig overwegend goed wordt gewaardeerd en vooral ook dat als deze als sterker wordt ervaren dit samenhangt met meer positieve uitkomsten. Een benadering die meer in lijn met de stewardship theorie wordt ervaren gaat samen met meer positieve ervaringen over wat het toezicht doet en oplevert. Dit suggereert dat de Provincie er goed aan zou doen deze benadering vast te houden en uit te bouwen, potentieel ook op specifieke aspecten te versterken. Specifiek geldt dat ervaren "rolvastheid" – dat wil zeggen: de ervaring dat de Provincie zich beperkt tot de vraag of gemeenten en waterschappen voldoen aan wettelijke eisen maar het verder aan hen laat hoe zij opereren en dat doen – positief gerelateerd is aan alle evaluatiematen in dit onderzoek. Dat geeft de Provincie een heel duidelijke opdracht mee: focus op het wat ('voldoen aan de wet') en niet in de verantwoordelijkheid treden van het 'hoe', ten aanzien van hoe de andere overheden daar komen.

## 7. Wat (denk ik als onderzoeker) kan de Provincie nu het beste doen?

De opbrengst van dit onderzoek laat zich het kortst samenvatten als: betrokkenen ervaren het maatwerktoezicht grotendeels zoals het is bedoeld en ze waarderen het ook. Tegelijkertijd zijn er allerlei aspecten waar de benadering mogelijk verder kan worden verbeterd of versterkt. In het vorige hoofdstuk staat een serie kleinere en grotere, algemenere en specifiekere, punten waar men in Groningen mee aan de slag zou kunnen gaan. Of dat prioritair is, is niet aan mij als onderzoeker. Bovendien zou je met deze resultaten ook kunnen zeggen: 'het gaat toch goed, dus waarom zou je nu nog überhaupt iets van een inzet doen'? Daar komt bij, dit onderzoek is van een beperkte omvang en van een beperkt detailniveau. We hebben algemene vragen gesteld over het maatwerktoezicht maar er niet de feitelijke details van verkend. Ik ben ook zeker geen expert op het terrein van interbestuurlijk toezicht. Tegen die achtergrond voel ik me ook wat beperkt in het doen van aanbevelingen. Daarom maak ik dit slot meer persoonlijk en presenteer ik het niet, zoals tot nog toe, als de feitelijke uitkomsten van onderzoek maar geef ik drie meer persoonlijke inschattingen. Dus de vraag is hier: wat lijkt mij als onderzoeker, met flinke afstand tot zowel de provincie Groningen als het interbestuurlijk toezicht, maar wel met enkele decennia van onderzoekservaring op dit soort terreinen en na uitvoering van dit bescheiden onderzoek, nu verstandig om te doen? Drie dingen springen er naar mijn inschatting uit. Ze sluiten aan bij algemene suggesties die respondenten gaven in het onderzoek, zie daarvoor Bijlage 4.

### 1. Actueel en aantrekkelijk houden

Een eerste opgave zou naar mijn idee zijn om de maatwerkbenadering actueel en aantrekkelijk te houden voor uiteenlopende betrokkenen. De benadering lijkt nu breed gesteund te worden en als waardevol te worden gezien. Dus je zou kunnen concluderen dat niets nodig is omdat het goed gaat. Maar het is niet gegeven dat dit ook zo blijft.

Om te beginnen is de maatwerkbenadering van het interbestuurlijk toezicht een niet-traditionele vorm van toezicht. Als we mensen een rollenspel laten spelen tijdens een simulatieoefening, en ze moeten de toezichthouder spelen, dan zullen zij zich op een andere manier gedragen dan in het Groningse toezicht is beoogd. Als nieuwkomers of buitenstaanders horen over interbestuurlijk

toezicht zullen ze andere associaties en verwachtingen hebben dan hoe het in Groningen is opgezet en wordt beleefd. Nieuwe bestuurders, leidinggevend en medewerkers zullen niet instinctief en automatisch handelen zoals in het maatwerktoezicht is voorzien. Journalisten, maatschappelijke organisaties en burgers die van interbestuurlijk toezicht horen zullen er andere verwachtingen en associaties bij hebben. Juist omdat het een niet-instinctieve manier van toezicht houden is, is het belangrijk om het blijvend op de agenda en in de hoofden van betrokkenen te houden om te kunnen functioneren. En blijvend mensen te overtuigen dat dit weliswaar niet-intuïtief is maar wel een gewaardeerde en kansrijke benadering is.

Daar komt bij dat veel innovatieve vormen van bestuur doorgaans een beperkte levensduur hebben. Er is vaak veel opstartenthousiasme, mede doordat er de hoop is dat als onprettig ervaren aspecten van een bestuurlijke praktijk zullen verdwijnen, maar na verloop van tijd ebt het enthousiasme meestal weg. Op de kortere termijn zijn er dan vaak veel positieve ervaringen en hoopgevende resultaten. Op de langere termijn verdwijnt het desalniettemin. We zouden een lange lijst van innovaties in het publieke domein kunnen maken, ook op terreinen van toezicht en verantwoording, waar dit patroon opgeld doet. Dit betekent niet dat die innovaties geen positieve effecten hadden, die zijn regelmatig wel degelijk goed aan te wijzen, maar wel dat betrokkenheid, steun en geloof in een niet-traditionele aanpak nodig zijn om het in de lucht te houden. Een deel van de aantrekkingskracht van innovaties schuilt precies in het simpele feit dat ze nieuw, anders en aantrekkelijk zijn. Dat stukje van de aantrekkingskracht zonder onderhoud verdwijnt vanzelf tenzij het kan worden gerevitaliseerd.

Meer algemeen geldt dat de maatwerkbenadering relationeel van aard is waarbij de gezamenlijkheid, het samen optrekken vanuit verschillende rollen, het afstemmen van toezicht op specifieke situaties, centraal staan. Voor mensen met specifieke rollen binnen verschillende organisaties is dit samen optrekken niet vanzelfsprekend. Ook blijkt uit de survey dat een kleine minderheid het ook nu al niet als zodanig ervaart. En dan zijn er ook nog de mensen die de survey niet hebben ingevuld of die niet zijn uitgenodigd maar wel met het maatwerktoezicht van doen hebben die vermoedelijk wat minder betrokken zijn dan de respondenten die de survey zo positief hebben ingevuld.

Om al deze redenen lijkt het me dan ook dat om blijvend als waardevol te worden ervaren door betrokkenen, de benadering niet als 'taken for granted' kan worden behandeld en er blijvend 'overtuigingswerk' nodig is om als actueel en aansprekend te kunnen worden beleefd. Zoiets kan op verschillende manieren, zoals de afgelopen jaren duidelijk is geworden. Het vraagt iets van de relationele en inhoudelijke kwaliteiten van de provinciale betrokkenen bij het maatwerktoezicht. Het is ook belangrijk dat zeker de provinciale betrokkenen dit zelf ook zien, ervan overtuigd zijn en het in praktijk (kunnen) brengen (de survey resultaten suggereren dat dit niet vanzelfsprekend is). Het kan helpen dat de commissaris van de koning, zoals in het najaarscongres van 2023, uitdraagt en laat zien dat het thema en de benadering belangrijk zijn. Ik

had de indruk dat veel deelnemers aan dat congres het ook als heel waardevol hebben ervaren, niet alleen vanwege de inhoud maar ook omdat er een dag lang veel serieuze aandacht was voor *hun* onderwerp (wat nu eenmaal geen dagelijks nieuws is). En in de survey onderstrepen respondenten dat zij kennis- en netwerkbijeenkomsten waarderen en graag nog iets vaker zouden zien plaatsvinden. Dat zijn allemaal voorbeelden die kunnen helpen om de actualiteit en aantrekkelijkheid van het maatwerktoezicht vitaal te houden.

## 2. Zicht op inhoudelijke resultaten

Het is bij toezicht vaak moeilijk om duidelijk te krijgen wat het oplevert. Veel van de effecten komen juist door wat wordt voorkomen en bovendien kun je wat er daadwerkelijk gebeurt niet vergelijken met wat er zou gebeuren als er geen of ander toezicht zou zijn. Dat maakt de vraag 'wat levert dat toezicht nu op?' vaak moeilijk te beantwoorden. Dat is als zodanig lastig. Daar komt nog bij dat de vraag 'wat kost het toezicht' weer wel best goed is te beantwoorden. En daar komt in dit verband nog bij dat de maatwerkbenadering op zijn minst intuïtief bewerkelijker, en daarmee duurder lijkt, dan een meer traditionele benadering van toezicht.

In eerdere evaluaties kwam al naar voren dat de opbrengsten van interbestuurlijk toezicht moeilijk te zien zijn. Dat komt in de eerste plaats door de formulering van de doelen. In de evaluatie uit 2017 staat daarover scherp:

"Daarbij komt dat niet duidelijk is waartoe het stelsel van interbestuurlijk toezicht precies dient. Wanneer de doelstelling niet scherp is geformuleerd is de effectiviteit van het toezicht niet goed vast te stellen."<sup>9</sup>

Ook in de specifiek Groningse evaluatie in 2016 werd geen meel in de mond genomen:

"Uit de in dit onderzoek verzamelde informatie valt op te maken dat het uitgeoefende toezicht vooralsnog weinig betekenis heeft voor het functioneren van de gemeentebesturen. Voor de meeste betrokkenen is het niet meer dan een verplicht nummer."<sup>10</sup>

In vergelijking met de kritische teneur van de toenmalige evaluaties suggereert ons eigen onderzoek dat er sindsdien veel ten goede is gekeerd in de waardering van betrokkenen voor het interbestuurlijk toezicht in de provincie Groningen. Wat dat betreft lijkt de door GS ingezette nieuwe koers heel goed te werken. Maar één ding blijft overeind: nog steeds lijkt de inhoudelijke invloed

---

<sup>9</sup> Pro facto (2017), *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*. Groningen. P. 126.

<sup>10</sup> Ridder, J. de (2016). *Onderzoek evaluatie IBT Groningen*. P. 32.



van het toezicht moeilijk te zien te zijn, zo is ook in de survey te lezen. De waardering die we in dit onderzoek zien ziet vooral op de wijze van uitvoering en op de effecten op interbestuurlijke relaties.

Een volgende stap in ontwikkeling zou zijn om een inspanning te doen om meer inzicht te krijgen op resultaten. Dat zou kunnen door het uitzetten van meer onderzoek (zo schrijf ik als onderzoeker, net als andere onderzoekers vaak doen), mogelijk zowel binnen de provincie als ook tussen provincies. Is er nu een relatie te leggen tussen de verschillende manieren waarop het interbestuurlijk toezicht is ingericht en functioneert en op resultaten? Maar het zou ook veel directer kunnen door in het maatwerktoezicht voor de komende periode gezamenlijke inhoudelijke speerpunten te formuleren waar gemeenten en waterschappen zich op willen verbeteren en waar het toezicht extra aandacht voor kan hebben. Of het kan door de kennisbijeenkomsten expliciet te benutten voor het aggregeren van informatie over impact en effectieve werkwijzen.

Meer zicht op inhoudelijke resultaten is als zodanig waardevol. Het is heel goed en hoopgevend dat betrokkenen de benadering als waardevol ervaren. Dat is betekenisvol, zeker in vergelijking met het kritische evaluatieonderzoek van De Ridder uit 2016. Een volgende stap zou in mijn ogen zijn om een inzet te plegen meer zicht te krijgen op de impact en opbrengsten van het maatwerktoezicht.

### 3. Rolvastheid

Uit de survey komt één element naar voren dat sterker dan anderen samenhangt met positieve ervaringen. Het is een stelling die een duidelijke rolverdeling tussen provincie en gemeente of waterschap beschrijft: gemeente of waterschap kan de eigen aanpak kiezen zolang ze daarmee voldoen aan de wet. Als respondenten ervaren dat de verhoudingen zo zijn, zijn ze ook het meest tevreden met de benadering en hebben ze ook de indruk dat die het meeste oplevert. De stelling onderstreept de uitvoeringsautonomie van gemeenten en waterschappen. Omgekeerd impliceert de stelling ook dat de toezichthouder wel degelijk een specifieke rol moet hebben: niet op de stoel van gemeente of waterschap gaan zitten om te bedenken hoe het moet maar wel (helpen) borgen dat aan wettelijke eisen wordt voldaan. Dit is de sterkste bevinding uit het onderzoek. Het levert enkele actiepunten op voor de Provincie, zeker omdat met de maatwerkbenadering is gekozen voor een samenwerkende vorm van toezicht die een meer actieve rol aan de Provincie geeft dan 'alleen maar' toetsen.<sup>11</sup>

In de eerste plaats blijft van belang intern te borgen dat de focus blijft op het voldoen aan de wet en niet verbreden en meedenken en mee-invullen hoe gemeenten en waterschappen hun rol invullen. Dat klinkt misschien triviaal maar is het zeker niet. Lang geleden al formuleerde De Ridder de *wet van Brasz*<sup>12</sup>: iedere toezichthouder verschuift na verloop van tijd de focus richting meedenken en adviseren, met als risico dat je ongemerkt steeds meer op de stoel van de toezichtgenieter

---

<sup>11</sup> Provincie Groningen (2017), Interbestuurlijk toezicht in Groningen – IBTII.

<sup>12</sup> Ridder, J. de (2004), *Een goede raad voor toezicht*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

probeert te gaan zitten. Sinds ik dat las als promovendus heb ik veel onderzoek gedaan in de wereld van toezicht en verantwoording en onderwijs gegeven aan toezichthouders en ben overtuigd geraakt van die wijsheid. Inderdaad, de toezichthouder weet steeds meer van de praktijk waar toezicht op wordt gehouden en wil na een tijdje *meer* doen dan 'alleen' toezien en beweegt dan gemakkelijk wat weg van die primaire taak. Gelet op inzichten uit andere toezichtssituaties is dit ook voor het Groningse model een reëel risico dat kan optreden nu het al een tijdje functioneert. Gelet op de resultaten van dit onderzoek is het van belang die primaire 'rolvastheid' te borgen als voorwaarde voor acceptatie van de benadering.

Tegelijkertijd wordt de op samenwerking gerichte vorm van toezien zeer gewaardeerd, zo suggereren de resultaten. In die rol kan de toezichthouder veel betekenen want de Provincie heeft een bijzondere positie als toezichthouder waaruit een behoorlijk zicht komt op de verschillende manieren waarop gemeenten en waterschappen opereren en (tegelijk) zorgen dat zij aan de wet blijven voldoen. Die kennis kan worden gebruikt om gemeenten en waterschappen te helpen keuzen te maken. Kennis- en netwerkbijeenkomsten kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om moeilijkheden én oplossingen te inventariseren die worden ondervonden met wettelijke vereisten. De provincie kan ook verschillende benaderingen waarmee gemeenten en waterschappen taken uitvoeren binnen de wettelijke kaders verzamelen en inzichtelijk maken voor gemeenten en provincies. Mogelijk kunnen fact-sheets of best practices worden verzameld uit praktijken waarmee gemeenten en provincies hun keuzen kunnen maken. Door een nog actievere informatiepositie op te bouwen, gericht op het voldoen aan de wet en het inzichtelijk maken van wat verschillende gemeenten en waterschappen *zelf* doen om dan resultaten te behalen, kan de Provincie een actieve en stimulerende invulling geven aan het maatwerktoezicht. Zolang de primaire rolverdeling maar helder blijft, en de toezichthouder niet op de stoel van de uitvoerder probeert te gaan zitten, lijken er zowel draagvlak als kansen te zijn voor een actieve, stimulerende en ondersteunende rol van het interbestuurlijk toezicht in Groningen.

# Bijlages



# Bijlage I: Vragenlijst

Achtergrondvraag (wordt niet gerapporteerd!!!)

Belangrijk: we zullen de antwoorden op deze vraag niet rapporteren en niet relateren aan de andere vragen in deze vragenlijst. Het is voor het onderzoek belangrijk te weten hoe de respons in elkaar zit: komen alle antwoorden van mensen bij één organisatie of zijn er antwoorden vanuit alle benaderde organisaties? We gebruiken de antwoorden op deze vraag uitsluitend om te begrijpen hoe de samenstelling van de respons er uit ziet.

## Bij welke organisatie bent u werkzaam?

- Eemsdelta
- Groningen (Gemeente)
- Het Hogeland
- Midden-Groningen
- Oldambt
- Pekela
- Stadskanaal
- Veendam
- Westerkwartier
- Westerwolde
- Waterschap Hunze en Aa's
- Waterschap Noorderzijlvest
- Provincie Groningen

## Wat is uw functie / betrokkenheid bij interbestuurlijk toezicht?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- IBT coördinator bij Gemeente
- IBT coördinator bij Waterschap
- Gemeentesecretaris
- Secretaris-directeur Waterschap
- Gemeente: Archief en Informatiebeheer

- Gemeente: (Omgevingswet) VTH
- Gemeente: Huisvesting vergunninghouders
- Gemeente: (Omgevingswet) Gebouwd Erfgoed en Archeologie
- Gemeente: (Omgevingswet) Ruimtelijke Ordening
- Waterschap: Archief en Informatiebeheer
- Werkzaam bij Waterschap: (Omgevingswet) VTH
- Provinciaal toezicht op Archief en Informatiebeheer
- Provinciaal toezicht op (Omgevingswet) VTH
- Provinciaal toezicht op Huisvesting vergunninghouders
- Provinciaal toezicht op (Omgevingswet) Gebouwd Erfgoed en Archeologie
- Provinciaal toezicht op (Omgevingswet) Ruimtelijke Ordening

**Hoe veel jaar bent u werkzaam in uw huidige rol?**

0      1      2      3      4      5      6      7      8      9      10

**Visie op maatwerktoezicht in Groningen**

Overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een kwalitatief goede taakuitvoering. Toezicht kan een instrument zijn om kwalitatief goede taakuitvoering te bereiken en te verbeteren. De visie op interbestuurlijk toezicht in Groningen rust op 'maatwerk'. Maatwerktoezicht is gebaseerd op samenwerking en wederzijds vertrouwen.

**Herkent u de maatwerkbenadering in de praktijk van interbestuurlijk toezicht in Groningen?**

- In sterke mate wel (1)
- In enige mate wel (2)
- Neutraal / weet niet (3)
- In enige mate niet (4)
- In sterke mate niet (5)

**Herkent u dat samenwerking en wederzijds vertrouwen centraal staan in interbestuurlijk toezicht in Groningen?**

- In sterke mate wel (1)
- In enige mate wel (2)
- Neutraal / weet niet (3)
- In enige mate niet (4)

- o In sterke mate niet (5)

### Werking maatwerktoezicht in Groningen: de huidige situatie en de optimale situatie

Dit deel van de vragenlijst gaat over hoe u het huidige maatwerktoezicht in de praktijk ervaart maar ook over hoe het – volgens u – zou moeten werken (de optimale situatie). We schetsen steeds één aspect van de werking van het maatwerktoezicht. Dit doen we aan de hand van stellingen. U zult een serie stellingen zien die hetzelfde zijn opgebouwd.

(NB: deze zes stellingen zijn los van elkaar op dezelfde wijze uitgevraagd).

- "Gemeente/Waterschap kan in aanzienlijke mate zelf bepalen hoe taken worden uitgevoerd, als er maar resultaten geboekt worden die voldoen aan de wet."
- "De Provincie vertrouwt erop dat Gemeente/Waterschap er zelf voor zorgt dat de taakuitvoering van goede kwaliteit is."
- "Provincie en Gemeente/Waterschap hebben in de praktijk hetzelfde belang bij het goed functioneren van interbestuurlijk toezicht."
- "In het kader van het maatwerktoezicht worden kennis- en netwerkbijeenkomsten georganiseerd."
- "Als de Provincie positief is over de uitvoering van een taak, wordt dit duidelijk uitgesproken - niet alleen tegen Gemeente/Waterschap, maar juist ook tegen derden."
- "Als Gemeente/Waterschap goed functioneert, zal het toezicht door de Provincie daar op inspelen, bijvoorbeeld in de frequentie van toezichtsgesprekken."
- "De relatie tussen Provincie en Gemeente/Waterschap wordt gekenmerkt door gelijkwaardigheid."

In welke mate is dit een kenmerk van

|                          |                       |                       |                       |                       |                       |
|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| de huidige situatie (1)  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| de optimale situatie (2) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

In sterke mate niet (1)    In enige mate niet (2)    Neutraal / weet niet (3)    In enige mate wel (4)    In sterke mate wel (5)

### Ervaren samenspel en effecten van maatwerktoezicht in Groningen

Dit laatste deel van de vragenlijst gaat over een elementen van het samenspel tussen Provincie en Gemeente/Waterschap en over mogelijke effecten van maatwerktoezicht in Groningen.

In welke mate geven onderstaande stellingen een goede beschrijving van de gang van zaken?

- Voor een goed samenspel tussen Provincie en Gemeente/Waterschap is het belangrijk dat er één duidelijk aanspreekpunt is.
- Voor een goed samenspel tussen Provincie en Gemeente/Waterschap is het belangrijk dat betrokkenen elkaar goed kennen.
- Voor een goed samenspel tussen Provincie en Gemeente/Waterschap is direct contact tussen inhoudelijk deskundigen belangrijk.

In sterke mate wel (1)    In enige mate wel (2)    Neutraal / weet niet (3)    In enige mate niet (4)    In sterke mate niet (5)

### **Ervaren samenspel en effecten van maatwerktoezicht in Groningen**

In welke mate geven onderstaande stellingen een goede beschrijving van de gang van zaken?

- Het is wenselijk dat gesprekken over plantoetsing en IBT-onderwerpen met één contactpersoon van de provincie worden gevoerd (Omgevingswet - Ruimtelijke ordening).
- De Provincie verrast Gemeente/Waterschap niet met vragen als toezichthouder.
- De Provincie heeft voldoende inhoudelijke en technische kennis om toezicht te houden op Gemeente/Waterschap.
- Ik vind het waardevol dat de Provincie interbestuurlijk toezicht houdt op Gemeente/Waterschap.

In sterke mate wel (1)    In enige mate wel (2)    Neutraal / weet niet (3)    In enige mate niet (4)    In sterke mate niet (5)

### **Ervaren samenspel en effecten van maatwerktoezicht in Groningen**

In welke mate geven onderstaande stellingen een goede beschrijving van de gang van zaken?

- Het maatwerktoezicht leidt tot een betere verstandhouding en beter begrip tussen Gemeente/Waterschap en Provincie.
- Het maatwerktoezicht draagt bij aan het verbeteren van de relatie en de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen onderling.
- Het maatwerktoezicht draagt bij aan het gevoel samen verantwoordelijk te zijn voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.
- Het maatwerktoezicht draagt bij aan de kwaliteit van de taakuitvoering bij Gemeente/Waterschap.

In sterke mate wel (1)    In enige mate wel (2)    Neutraal / weet niet (3)    In enige mate niet (4)    In sterke mate niet (5)

**Heeft u suggesties voor het verbeteren van het Groninger maatwerktoezicht?**

## Bijlage 2: Correlatietabellen

Tabel 4: relatie waardering maatwerktoezicht en ervaren maatwerktoezicht.

|   |                     | Ik vind het waardevol dat de Provincie interbestuurlijk toezicht houdt op Gemeente/Waterschap. |
|---|---------------------|--|
| Zelf bepalen hoe, zo lang aan wet voldoet       | Pearson Correlation | -,364**  |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,006   |
|   | N                   | 55   |
| Uitvoering zorgt zelf voor goede taakuitvoering | Pearson Correlation | -,099  |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,474   |
|   | N                   | 55   |
| Gedeelde visie doel                             | Pearson Correlation | -,136  |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,322   |
|   | N                   | 55   |
| Provincie 'beloont' in woorden                  | Pearson Correlation | -,151  |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,276   |
|   | N                   | 54   |
| Provincie 'beloont' bijv. in gespreksfrequentie | Pearson Correlation | ,169   |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,222   |
|   | N                   | 54   |
| Gelijkwaardige relatie                          | Pearson Correlation | -,322*   |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,018   |
|   | N                   | 54   |
|   | Sig. (2-tailed)     | <,001  |
|   | N                   | 55   |

Tabel 5: relatie ervaren opbrengsten maatwerktoezicht en ervaren maatwerktoezicht.

|   |                     | Het maatwerktoezicht draagt bij aan de kwaliteit van de taakuitvoering bij Gemeente/Waterschap. | Het maatwerktoezicht draagt bij aan het gevoel samen verantwoordelijk te zijn voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. | Het maatwerktoezicht draagt bij aan het verbeteren van de relatie en de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen onderling. | Het maatwerktoezicht leidt tot een betere verstandhouding en beter begrip tussen Gemeente/Waterschap en Provincie. |
|---|---------------------|---|---|---|--|
| Zelf bepalen hoe, zo lang aan wet voldoet       | Pearson Correlation | -,261   | -,297*  | -,072   | -,297*   |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,055  | ,028  | ,601  | ,028   |
|   | N                   | 55  | 55  | 55  | 55   |
| Uitvoering zorgt zelf voor goede taakuitvoering | Pearson Correlation | ,093  | -,117   | -,027   | -,081  |



|   |                     |       |       |       |       |
|---|---------------------|-------|-------|-------|-------|
|   | Sig. (2-tailed)     | ,499  | ,393  | ,846  | ,555  |
|   | N                   | 55    | 55    | 55    | 55    |
| Gedeelde visie doel                             | Pearson Correlation | -,207 | -,136 | -,062 | -,141 |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,130  | ,322  | ,651  | ,305  |
|   | N                   | 55    | 55    | 55    | 55    |
| Provincie 'beloont' in woorden                  | Pearson Correlation | -,139 | -,110 | -,039 | -,099 |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,318  | ,428  | ,779  | ,476  |
|   | N                   | 54    | 54    | 54    | 54    |
| Provincie 'beloont' bijv. in gespreksfrequentie | Pearson Correlation | ,117  | ,110  | ,090  | ,161  |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,398  | ,428  | ,518  | ,245  |
|   | N                   | 54    | 54    | 54    | 54    |
| Gelijkwaardige relatie                          | Pearson Correlation | -,078 | -,117 | -,026 | -,135 |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,576  | ,400  | ,850  | ,331  |
|   | N                   | 54    | 54    | 54    | 54    |
|   | Sig. (2-tailed)     | <,001 |       |       |       |
|   | N                   | 55    |       |       |       |

Tabel 6: relatie ontevredenheidsmatrix en ervaren maatwerktoezicht.

|   |                     | Ontevredenheidsmatrix |
|---|---------------------|-----------------------|
| Zelf bepalen hoe, zo lang aan wet voldoet       | Pearson Correlation | -,337*                |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,013                  |
|   | N                   | 54                    |
| Uitvoering zorgt zelf voor goede taakuitvoering | Pearson Correlation | -,262                 |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,056                  |
|   | N                   | 54                    |
| Gedeelde visie doel                             | Pearson Correlation | -,132                 |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,341                  |
|   | N                   | 54                    |
| Provincie 'beloont' in woorden                  | Pearson Correlation | -,374**               |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,005                  |
|   | N                   | 54                    |
| Provincie 'beloont' bijv. in gespreksfrequentie | Pearson Correlation | -,224                 |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,103                  |
|   | N                   | 54                    |
| Gelijkwaardige relatie                          | Pearson Correlation | -,360**               |
|   | Sig. (2-tailed)     | ,008                  |
|   | N                   | 54                    |
|   | Sig. (2-tailed)     |                       |
|   | N                   |                       |

## Bijlage 3: Stewardship theorie

De principaal-agent benadering is de laatste decennia zeer populair geworden in zowel de politicologie en de bestuurskunde als ook in de echte wereld van het openbaar bestuur. In de principaal-agent theorie is de principaal de 'eigenaar' van een taak en heeft om praktische of inhoudelijke redenen een agent ingehuurd om die taak daadwerkelijk uit te voeren. De agent voert die taak dus in de eerste plaats uit op last en ten behoeve van de principaal, maar heeft daarnaast uiteraard ook zo zijn eigen belangen en ambities. Verondersteld wordt dat ze allebei rationele actoren zijn die vooral worden gedreven door hun eigen belang. Die belangen zijn in theorie (deels) strijdig en de relatie draait daarmee om het reguleren van een fundamenteel conflictueuze band. Dat conflict hoeft in de dagelijkse praktijk niet bewust te worden beleefd. Onderhuids ligt hij desondanks – nog steeds volgens de theorie – voortdurend op de loer. De principaal-agent theorie is een ten diepste wantrouwige theorie. Het neemt als uitgangspunt dat er een belangentegenstelling is en dat de agent vooral zijn eigen belang wil dienen en construeert vervolgens een controle-benadering waarmee de principaal dit probleem te lijf kan gaan.

De stewardship theorie is gebaseerd op een ongemak met de allesbeheersende belangentegenstelling. De steward is het alternatief voor de opportunistische agent: het is een uitvoerder die er plezier in schept het zijn opdrachtgever naar de zin te maken en die ook geen belangentegenstelling ervaart. Het is een agent die niet uit is op zijn eigenbelang, maar zich in zijn keuzen laat leiden door het groeps- of organisatiebelang. Hij staat niet in (latente) oppositie tot de principaal maar tracht diens belangen zo goed mogelijk te behartigen. Davis, Schoorman en Donaldson (1997: 24), die als aartsvaders van de theorie kunnen gelden, beschrijven de kern van de theorie als volgt:

Stewardship theory ... was designed for researchers to examine situations in which executives as stewards are motivated to act in the best interests of their principals. In stewardship theory, the model of man is based on a steward whose behaviour is ordered such that pro-organizational, collectivistic behaviors have higher utility than individualistic, self serving behaviors.

Het begrip steward heeft middeleeuwse, feodale wortels. De steward was aangesteld om een land of ander goed voor de heer te beheren. Het Engelse woord 'steward' is een vertaling van het Angelsakische 'stiweard', waarbij 'stige' een zaal (hall) aanduidt en 'weard' duidt op een beheerder (Reeves, 2005). De essentie van het begrip is daarmee duidelijk: de functie van de steward is het om een zaak te beheren waarvan hij (of zij, uiteraard, maar voor de leesbaarheid houd ik het hierna op hij) niet de eigenaar is. De kunst van het vak is daarmee om de zaak zo te beheren als de afwezige eigenaar het zou wensen. Want dat was ook de praktijk: de steward werkte ten

behoefte van een heer die zich echter soms in jaren niet kon laten zien. Een duidelijke operationele autonomie ging zodoende hand in hand met een taakopvatting van strikte dienstbaarheid.

De stewardship theorie verschuift de focus van de analyse bij de relatie tussen toezicht en uitvoering van het controleprobleem van de principaal naar de motivatiestructuur van de uitvoerder / steward. Het gaat in feite om de vraag hoe de relatie zodanig kan worden ingericht dat de reëel bestaande uitvoerder gaat lijken op de ideaaltypische steward. De theorie gaat er kortom niet vanuit dat uitvoerders stewards zijn, al hebben sommige personen meer van die karaktertrekken dan andere, maar dat de structuur waarin zij opereren hen meer of juist minder tot steward-achtig gedrag kan aanzetten.

Het is natuurlijk niet moeilijk in te zien dat sommige uitvoerders wat meer lijken op de zelfzuchtige agenten uit de ene theorie en dat andere uitvoerders weer wat meer hebben van de onbaatzuchtige dienstbaarheid uit de andere theorie. In de selectie van personen zou hier al rekening mee kunnen worden gehouden. Het is echter niet zo dat personen noodzakelijkerwijs blijvend tot het ene type gerekend kunnen worden, zeker niet wanneer hun gedrag een onderdeel is van het optreden van grote, complexe, publieke organisaties. De structuren en processen binnen en tussen publieke organisaties hebben invloed op het gedrag van die organisaties en zullen er een rol in spelen om te bepalen of de organisatie wat meer als een zelfzuchtige agent of als een dienstbare steward opereert. En als we er dan vanuit gaan dat veel uitvoerders hun werk niet primair doen vanwege het eigen belang maar omdat zij het de principaal daadwerkelijk naar de zin willen maken – of in normaler Nederlands omdat zij hun werk gewoon goed willen doen voor hun organisatie of de maatschappij – dan is de prangende vraag wat de condities zijn waaronder in uitgangspunt welwillende uitvoerders hier in de praktijk ook eerder toe geneigd zijn.

In de zoektocht naar de ideale condities voor stewardship adresseert de stewardship theorie de aannames van de principaal-agent theorie en stelt daar contrasterende aannames tegenover. Daarbij maakt de theorie rijkelijk gebruik van sociaal-psychologische en sociologische inzichten. Ze bieden direct handlungsruimte waarmee beleid en uitvoering aan de onderlinge relatie kunnen werken. De centrale vraag is daarbij steeds: onder welke condities is de kans groter dan de uitvoerder zich er op richt om het belang van de principaal dan wel het algemeen belang zo goed mogelijk te dienen?

Deze tekst is overgenomen uit:

Schillemans, T. (2010), *De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. In opdracht van het ministerie van BZK. Utrecht: USBO Advies

## Bijlage 4: Concrete suggesties respondenten

Deelnemers aan de survey hadden de mogelijkheid om algemene feedback, tips of anderszins te geven in de survey. Een deel van hen heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt. Hier onder staan de gemaakte opmerkingen. Het zijn concrete suggesties; ook goed in lijn met het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren is gekomen.

| <i>Opmerkingen specifiek voor de rol van de provincie</i> |  |
|---|--|
| “Rolvastheid“   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer op basis van KPI's en wetgeving of iets dergelijks, het is nu te breed opgezet en te vrijblijvend.</li> </ul>  |
| “Actueel houden“  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer actief informeren, meedenken en organiseren</li> </ul>   |
| “Zicht op resultaten“                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De toezichthouder van Noord Holland heeft in de website van de provincie onder Interbestuurlijk toezicht o.a een overzicht van hoe de archieven van de gemeenten er voor staan, met een kaart met kleuren: goed, voldoende etc) weergegeven. Heel mooi en overzichtelijk. Iets voor de provincie Groningen om zowiezo wat meer informatie op de website te zetten betr. het interbestuurlijk toezicht? <a href="https://geoapps.noord-holland.nl/kaartenportaal/apps/storymaps/stories/65c6dcb352624477ab82a9194d1a81c3">https://geoapps.noord-holland.nl/kaartenportaal/apps/storymaps/stories/65c6dcb352624477ab82a9194d1a81c3</a></li> </ul>   |
| <i>Opmerkingen gericht op de relatie en interactie</i>    |  |
| “Versterken gezamenlijkheid algemeen“                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennissessies organiseren op basis van gemeenschappelijke uitdagingen.</li> <li>• Samen kijken naar de mogelijkheden op de arbeidsmarkt in verband met krapte in personele bezetting.</li> <li>• De samenwerking tussen gemeenten mbt bepaalde onderwerpen stimuleren.</li> </ul>   |
| “Versterken inter-organisatorische interacties“           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaker individueel contact middels toezichtsgesprekken, wat nu vaak informeel of met alle gemeenten tegelijk gebeurt. Maar van beide kanten zou dan een "cursus" hoe voer je een toezichtsgesprek welkom zijn. Juist ook om het wederzijds vertrouwen te krijgen.</li> </ul>   |
| “Versterken maatwerk“                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer flexibel zijn in de termijnen van de afspraken. Op basis van vertrouwen hoeven de gesprekken niet elk jaar plaats te vinden, maar is een optie tot bv. een tweejaarlijks officieel gesprek (en volgende GS-B&amp;W correspondentie) te overwegen. Het maatwerk heeft al resultaten in de taakuitvoering opgeleverd. Het is soms zoeken naar een risico wat zich specifiek afspeelt op basis van een wettelijke taak. Daarentegen moet er ruimte zijn voor de toezichthouder en de toezichtontvanger om in dat geval wel tussengesprekken/evaluaties te houden zonder dat dit direct op bestuurlijk niveau wordt afgekaderd. dwz, monitoring/verslaglegging als basis voor de bestuurlijke lijn.</li> </ul> |
| “Meer betrekken waterschappen“                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• IBT maatwerktoezicht lange tijd gericht op provincie en gemeenten. Goed om nu de waterschappen er ook bij te betrekken.</li> </ul>  |

\* NB: Het korte, vetgedrukte statement is de samenvatting van de onderzoeker; de punten in bullets daarnaast zijn de letterlijke suggesties die een deel van de respondenten heeft gegeven in de open antwoorden bij de survey.