



# *Interbestuurlijk toezicht: van het wijzende vingertje naar een toereikende hand.*

*Cross-casestudy: Factoren die de problemen  
van meervoudige verantwoording beïnvloeden.*

**Bianca Verkuijlen**

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde: Governance en Management van Complexe Systemen

Erasmus School of Social and Behaviour Science

Collegejaar 2020-2021

Studentnummer: 511075

Begeleider: Freek de Haan.

Tweede beoordelaar: Warda Belabas

Provincie Zuid-Holland

Bestuurlijke zaken en toezicht

Stagebegeleider: Rob van Kranen

Woorden: 19.741

Augustus 2021

## Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptieonderzoek; de kers op de taart na zeven jaar studeren. De afgelopen vijf maanden heb ik stagegelopen bij de provincie Zuid-Holland. Tevens heb ik tijdens mijn stage ook dit scriptieonderzoek mogen uitvoeren, waar ik hartelijk ontvangen en begeleid ben. Hiervoor wil ik mijn directe collega's en met name Rob van Kranen hartelijk bedanken. Dit onderzoek vond plaats tijdens een ongewone periode, namelijk de crisis rondom COVID-19. Deze crisis heeft zowel voor- als nadelen gehad voor dit onderzoek. Het contact met de respondenten werd enerzijds afstandelijker. Daarentegen scheelde dit 'afstandelijke contact' reistijd waardoor ik waarschijnlijk meer interviews kon regelen, wat ten goede komt voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Ik wil alle respondenten nogmaals heel erg bedanken dat zij tijd voor mij wilden vrijmaken en daarmee geholpen hebben aan dit onderzoek. Naast de respondenten en mijn collega's van mijn stageorganisatie wil ik als laatste mijn begeleider en tevens eerste beoordelaar vanuit de Erasmus Universiteit bedanken. Bedankt Freek de Haan. Bedankt voor het meekijken bij elke stap die ik in dit onderzoek gezet heb, maar tegelijkertijd alleen ingreep wanneer het echt nodig was. Doordat je het vertrouwen in mij en in mijn scriptieonderzoek hebt gegeven kan ik nu vol trots zeggen dat dit mijn onderzoek is.

Ik wens u veel leesplezier!

Bianca Verkuijlen  
06-08-2021  
Den Haag

# Managementsamenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd bij zes Zuid-Hollandse gemeenten, variërend van grootte, regio en actieve of inactieve lokale rekenkamer. De gemeentelijke onderzoeksresultaten zijn opgehaald door middel van interviews. Alles stond in het teken om de hoofdvraag te beantwoorden.

*“Welke factoren spelen een rol bij de door Zuid-Hollandse gemeenten ervaren problemen van meervoudige verantwoording in het systeem van interbestuurlijk toezicht en hoe kan de provincie sturen om deze problemen te verminderen?”*

In de literatuur formuleert Schillemans (2008) zes problemen van meervoudige verantwoording. Het doel van dit onderzoek was om deze theorie aan te vullen met factoren die deze problemen beïnvloeden.

Vanuit de wet revitalisering generiek toezicht (wrgt) houdt de provincie toezicht op de gemeenten. Dit toezicht is risicogericht, proportioneel, selectief en op basis van vertrouwen. Ondanks dat het toezicht deze uitgangspunten kent, ervaren de respondenten problemen van meervoudige verantwoording. Hieronder worden zes problemen van meervoudige verantwoording behandeld, waarbij geconcludeerd wordt welke factoren (grootte van gemeente, samenwerkingsverband en lokale rekenkamer) deze problemen beïnvloeden.

Allereerst de transactiekosten. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de transactiekosten, oftewel de kosten die een organisatie maakt om tot verantwoording te komen (Schillemans, 2008), veelal hoger zijn dan de provincie beoogt. De hogere transactiekosten komen vooral doordat de deadlines, waarop gemeenten stukken voor de interne organisatie moeten inleveren, niet overeenkomen met de deadlines die de provincie hanteert. Hierdoor vormt zich een apart proces voor verantwoording. Daarbij speelt de professionele verantwoording, de verantwoording aan collega-experts (Bovens, 2005), een grote rol in de transactiekosten. Hierbij bestaat er een correlatie waarbij grote gemeenten meer professionele verantwoording moeten afleggen. Dit heeft te maken met de mate waarin een gemeente geformaliseerd is. Eveneens de politieke verantwoording aan de gemeenteraad verhoogt de transactiekosten doordat raadsleden raadvragen stellen die niet overeenkomen met de verantwoording aan de provincie. Ook dit komt vaker voor bij grote gemeenten dan bij kleine gemeenten. Naast de grootte van de gemeente is de regio waarin een gemeente zich bevindt van invloed. In Zuid-Holland staat 'samenwerkingsverband 1' bekend door haar intensieve samenwerking. Deze samenwerking is terug te vinden in de transactiekosten, deze zijn namelijk hoger.

Ten tweede ervaren de gemeenten in mindere mate conflicterende belangen met de provincie. Dit komt waarschijnlijk doordat de beleidsterreinen van het interbestuurlijk toezicht wettelijke taken zijn die de gemeente moet uitvoeren. De belangen tussen provincie en gemeenten verschillen enkel wanneer de gemeente een stap extra wil doen voor haar inwoners. Op politiek gevoelige onderwerpen zoals huisvesting van vergunninghouders verschillen de belangen tussen gemeenten en burgers (aan wie maatschappelijke verantwoording wordt geleverd). Dit lijkt te komen doordat er onbegrip heerst bij burgers en dat zij de processen

binnen de gemeente niet voldoende lijken te begrijpen. Verder lijken de conflicterende belangen vooral bij incidenten af te spelen.

Het derde punt is negativisme. Wanneer hier sprake van is, heeft een gemeente negatieve gevoelens naar de provincie toe (Schillemans, 2008). Bij elk toezichtsgebied was er sprake van negativisme. Over het algemeen leken grote gemeenten kritischer te zijn op de provincie dan kleine gemeenten. In de resultaten is te zien dat alle gemeenten strategische keuzes maken onder andere in de formulering van hun beleid en dat gemeenten actief zoeken naar risico's om negatieve feedback te voorkomen (vgl. Van der Walle & Kampen, 2003). Ook de menselijke maat ontbreekt doordat gemeenten weinig context kunnen toevoegen (vgl. Van Dalen, 2006).

Ten vierde is er sprake van blame-shifting. Dit komt voor wanneer de gemeente iemand anders de schuld geeft voor falend beleid (Dijksta & Visscher, 2007). Uit de resultaten blijkt dat vooral de gemeenteraad, en een enkele keer de inspectie, de schuld krijgen voor of keuzes van het beleid. Opvallend is dat blame-shifting vooral voorkomt bij kleine gemeenten. Daarnaast krijgen de omstandigheden ook regelmatig de schuld voor falend beleid (vgl. Weaver, 1986).

Het vijfde probleem is multiple accountability disorder (MAD). Hierbij weet de gemeente niet meer naar wiens feedback ze moet luisteren, dit uit zich in een slechte navolging van feedback (Schillemans, 2008). Uit de resultaten blijkt dat vooral grote gemeenten zijn die hun eigen weg bepalen en minder waardering hebben voor het toezicht van de provincie. Toch is het lastig om een MAD vast te stellen, omdat de toezichthouders op hoofdlijnen toezicht houden (bv. Koppel, 2002).

Tot slot symbolische verantwoording. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat veel gemeenten de verantwoording aan de provincie als symbolisch beschouwen. Dit komt doordat de provincie veel van de informatie die zij opvraagt aan gemeenten al in bezit heeft. Daarnaast geeft de provincie weinig vervolgactie aan slechte beoordelingen. Ook in dit probleem is te zien dat de grote gemeenten kritischer zijn dan de kleine gemeenten.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de volgende problemen aanwezig zijn: transactiekosten, conflicterende belangen, negativisme, blame-shifting, symbolische verantwoording en in mindere mate MAD. De grootte van de gemeenten lijkt een beïnvloedende factor te zijn voor de mate waarin deze problemen ervaren worden. De regio, en dan met name regionale samenwerking, lijkt invloed te hebben op de transactiekosten van gemeenten. De lokale rekenkamer lijkt geen invloed te hebben op deze problemen.

Uit de analyse blijkt dat er geen forse verschillen zijn tussen de politieke verantwoording aan de gemeenteraad bij politiek-gevoelige onderwerpen en minder politiek-gevoelige onderwerpen. In beide gevallen lijkt de structurele verantwoording van de gemeenten mee te vallen. Zowel de politieke, juridische als de maatschappelijke verantwoording zijn groter bij incidenten dan bij het structurele beleid.

**Kernwoorden:** meervoudige verantwoording/ transactiekosten/ conflicterende verwachtingen/ negativisme/ blame-shifting/ multiple accountability disorder/ symbolische verantwoording

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Managementsamenvatting .....	3
Inleiding en probleemstelling .....	7
1.1 Inleiding .....	7
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Leeswijzer .....	9
2. Theoretisch Kader .....	10
2.1 (Meervoudige) verantwoording.....	10
2.2 Soorten verantwoording.....	12
2.2.1 Niveaus van verantwoording.....	12
2.2.2 Vormen van verantwoording.....	13
2.3 Mogelijke problemen van meervoudige verantwoording .....	14
3. Onderzoeksmethoden.....	19
3.1 Onderzoekspopulatie.....	19
3.2 Onderzoeksmethode .....	20
3.3 Operationalisatie .....	22
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	24
3.5 Zuid-Hollandse context.....	24
4. Resultaten & Analyse .....	25
4.1 Analyse toezichtsdomeinen .....	25
4.2 Transactiekosten .....	27
4.2.1 Archief- en informatiebeheer .....	27
4.2.2 Omgevingsrecht.....	28
4.2.3 Ruimtelijke ordening.....	29
4.2.4 Monumentenzorg.....	29
4.2.5 Huisvesting van statushouders .....	30
4.2.6 Conclusie & aanbevelingen .....	30
4.3 Conflicterende verwachtingen.....	31
4.3.1. Archief- en informatiebeheer .....	31
4.3.2. Omgevingsrecht.....	32
4.3.3. Ruimtelijke ordening.....	33
4.3.4. Monumentenzorg.....	33
4.3.5 Huisvesting van statushouders .....	34
4.3.6. Conclusie & aanbevelingen .....	34
4.4 Negativisme .....	35
4.4.1. Archief- en informatiebeheer .....	35

4.4.2. Omgevingsrecht.....	36
4.4.3. Ruimtelijke ordening.....	36
4.4.4. Monumentenzorg.....	37
4.4.5 Huisvestings van statushouders .....	37
4.4.6. Conclusie & aanbevelingen .....	38
4.5 Blame-shifting.....	38
4.5.1. Archief- en informatiebeheer .....	38
4.5.2. Omgevingsrecht.....	39
4.5.3. Ruimtelijke ordening.....	39
4.5.4. Monumentenzorg.....	40
4.5.5 Huisvesting van statushouders .....	40
4.5.6. Conclusie & aanbevelingen .....	40
4.6 Multiple Accountabilty Disorder (MAD).....	40
4.6.1. Archief- en informatiebeheer .....	41
4.6.2. Omgevingsrecht.....	41
4.6.3. Ruimtelijke ordening.....	41
4.6.4. Monumentenzorg.....	41
4.6.5 Huisvesting van statushouders .....	42
4.6.6. Conclusie & Aanbevelingen .....	42
4.7 Symbolische verantwoording .....	42
4.7.1. Archief- en informatiebeheer .....	42
4.7.2. Omgevingsrecht.....	43
4.7.3. Ruimtelijke ordening.....	44
4.7.4. Monumentenzorg.....	44
4.7.5 Huisvesting van statushouders .....	45
4.7.6. Conclusie & aanbevelingen .....	45
4.8 Overige bevindingen .....	46
5. Conclusie .....	48
6. Discussie .....	50
7. Aanbevelingen.....	52
Algemeen.....	52
Transactiekosten.....	52
Negativisme.....	52
Symbolische verantwoording .....	53
8. Literatuurlijst .....	54
Bijlage 1: Codeboek.....	59
Bijlage 2: Interviewplan.....	63

# Inleiding en probleemstelling

## 1.1 Inleiding

*Provincie: De gemeente Amsterdam moet meer statushouder huisvesten*, luidt de titel van het Parool in 2020. Elke gemeente heeft een bepaald aantal statushouders die zij in dat jaar moet huisvesten van het COA in samenwerking met de rijksoverheid. De provincie houdt onder andere toezicht op de uitvoering van de huisvestingsopgave van de gemeenten en grijpt waar nodig in. Dit kan de provincie doen door gebruik te maken van de interventieladder, die uitmondt in vernietigen van een besluit of indeplaatsstelling. Bij indeplaatsstelling voert de provincie op kosten van de gemeente de taak uit die de gemeente niet of ondermaats uitvoert (BZK, IPO & VNG, 2012).

Het toezicht waarbij de provincie de interventieladder kan gebruiken, is het interbestuurlijk toezicht. Het interbestuurlijk toezicht is het toezicht van de twaalf Nederlandse provincies op hun gemeenten (Rijksoverheid, z.d.). Wanneer een provincie zelf geen expertise heeft op een bepaald onderwerp, verschuift het toezicht naar de rijksoverheid. Het interbestuurlijk toezicht richt zich op medebewindstaken (BZK, IPO & VNG, 2012). Medebewindstaken zijn taken die gedelegeerd worden van een hoger overheidsorgaan of via een wet, aan een lager overheidsorgaan (Visscher, Schrijvers & Moor-Smeets, 2019). Medebewindstaken kunnen gedelegeerd worden omdat Nederland in theorie een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. Dit houdt in dat alle overheidslagen gelijkwaardig aan elkaar zouden moeten zijn. De grondwet laat een open structuur tussen de overheidslagen zien, waarbij de wetgever vrij is om de taken en bevoegdheden te verdelen. De gedecentraliseerde eenheidsstaat impliceert in de praktijk enkel dat er een spreiding van taken en bevoegdheden is tussen verschillende overheidslagen (Ministerie van BZK, z.d.). De decentralisatie van bevoegdheden gaat uit van vertrouwen van de rijksoverheid in het andere bestuursorgaan. Dit is zeker het geval wanneer de decentralisatie van een taak een grote mate van beleidsvrijheid met zich meebrengt (Van Toonen, 1987).

Het doel van het interbestuurlijk toezicht is om het *eenheidskarakter* van de gedecentraliseerde eenheidsstaat te bewaken (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010). Het interbestuurlijk toezicht bewaakt het eenheidskarakter doordat het hogere overheidsorgaan (provincie) controleert of taken door een lager overheidsorgaan (gemeenten) daadwerkelijk uitgevoerd worden. Zo kan via interbestuurlijk toezicht gegarandeerd worden dat elke inwoner, ongeacht de gemeente waarin zij woont, dezelfde basisrechten en plichten heeft. Hierbij staat het elke gemeente echter vrij om invulling aan haar taak te geven (Van Toonen, 1987).

Onder interbestuurlijk toezicht vallen momenteel specifieke en generieke vormen van toezicht, op (in beginsel) acht domeinen. Voorheen was al het interbestuurlijk toezicht specifiek toezicht. Specifiek toezicht is intensief en kan zowel preventief als achteraf plaatsvinden (Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen, 2007). Momenteel vallen enkel financieel toezicht, toezicht op functioneel bestuur en toezicht op situaties waar 'uitvoeringsvervlechting' kan plaatsvinden, onder specifiek toezicht (BZK, IPO & VNG, 2012). Sinds de inwerkingtreding van de 'wet revitalisering generiek toezicht' (wrgt) in 2012 is

generiek toezicht toegevoegd aan interbestuurlijk toezicht. Dit houdt in dat de overige domeinen binnen het interbestuurlijk toezicht van de provincie generiek werden. Het doel van de wrgt was om het interbestuurlijk toezicht eenduidiger, eenvoudiger en transparanter te maken doordat de provincie eenzelfde generieke manier van toezicht hanteert op de overige medebewindstaken (Rijksoverheid, z.d.a; Kenniscentrum wetgeving en juridische zaken, 2020). De provincie legt de focus van het generieke toezicht op vijf domeinen: archief- en informatiebeheer, monumentenzorg en erfgoed, omgevingsrecht, ruimtelijke ordening en huisvesting van vergunninghouders. Uit een rapport van Berenschot in 2010 is namelijk gebleken dat deze vijf domeinen risicovol zijn. Op de overige medebewindstaken houdt de provincie geen actief toezicht. (BZK, VNG, IPO, 2012).

Tot slot heeft het interbestuurlijk toezicht eigen kernwaarden zoals nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit. Nabijheid houdt in dat het toezicht door het naast hoger gelegen bestuursorgaan wordt uitgevoerd. Hierbij is sprake van enkelvoudigheid, oftewel: er is in theorie maar één bestuurslaag die toezicht houdt. Als er echter meerdere toezichthouders zijn, moet er een samenwerking tussen de toezichthouders plaatsvinden. Het toezicht wordt selectief uitgeoefend waardoor er minder administratieve lasten zijn voor de toezichtontvanger. Daarnaast gaat het toezicht uit van proportionaliteit, wat inhoudt dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen het doel en het ingezette middel (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010). De provincie Zuid-Holland heeft gehoor gegeven aan deze kernwaarden en heeft haar toezicht op basis van vertrouwen ingericht.

## 1.2 Probleemstelling

In 2019 evalueerde de provincie Zuid-Holland haar toezicht. De belangrijkste uitkomst was dat het huidige model van interbestuurlijk toezicht geen recht doet aan de intentie van de wrgt. Verticaal (interbestuurlijk) toezicht van provincie op gemeente dient namelijk plaats te maken voor horizontale vormen van toezicht (van gemeenteraad op college van burgemeester en wethouders). Tot op heden gebeurt dit onvoldoende (Van Haastrecht, 2020). Een mogelijke reden hiervoor is dat de gemeenteraden op dit moment onwetend zijn over hun controlerende rol en de verwachtingen die daarbij horen. Daarnaast bereiken provinciale rapporten of rijksinspecties de gemeenteraad veelal niet waardoor verticaal toezicht de horizontale controle niet ondersteunt (Vereniging van Griffiers, 2020). Daarnaast werd het interbestuurlijk toezicht vooral beschouwd als veel bureaucratie waarbij dialoog en menselijke maat ontbreekt. Hoewel de evaluatie een duidelijke boodschap bracht, waren er ook gemeenteambtenaren die het interbestuurlijk toezicht waardeerden. Uit de evaluatie blijkt dus dat er grote verschillen zitten in de ervaringen van gemeenteambtenaren met het interbestuurlijk toezicht. Doordat de evaluatie anoniem was, is het onduidelijk welke factoren van invloed zijn op deze ervaringen met het interbestuurlijk toezicht. De problemen die genoemd zijn, zijn vergelijkbaar met de problemen van meervoudige verantwoording die Schillemans in 2008 beschreef. Zo is de eerdergenoemde bureaucratie een voorbeeld van hoge transactiekosten, past weinig oog voor de menselijke maat bij negativisme en lijkt het erop dat de verantwoording weinig meerwaarde heeft, wat vergelijkbaar is met symbolische verantwoording (Van Haastrecht, 2019; Schillemans, 2008). Om een beter beeld te krijgen welke factoren deze problemen beïnvloeden is de volgende hoofdvraag gesteld:



*“Welke factoren spelen een rol bij de door Zuid-Hollandse gemeenten ervaren problemen van meervoudige verantwoording in het systeem van interbestuurlijk toezicht en hoe kan de provincie sturen om deze problemen te verminderen?”*

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van vijf deelvragen. Deze deelvragen waren leidend in dit onderzoek.

- ❖ *Wat zegt de literatuur over (meervoudige) verantwoording?*
- ❖ *Wat zegt de literatuur over problemen van meervoudige verantwoording?*
- ❖ *Hoe ervaren de toezichtontvangers de problemen van meervoudige verantwoording?*
- ❖ *Welke factoren zijn van invloed op de problemen van meervoudige verantwoording?*
- ❖ *Hoe kan er gestuurd worden voor efficiënte verantwoording?*

Het doel van deze cross-casestudy is om theorie te construeren met betrekking tot meervoudige verantwoording. Door middel van documentanalyse en interviews wordt onderzoek gedaan naar problemen binnen meervoudige verantwoording en welke factoren dit beïnvloeden. Dit is dan ook gelijk de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. De factoren die de problemen van meervoudige verantwoording beïnvloeden zijn tot op heden niet in beeld gebracht. Door de opzet van dit onderzoek, bij meerdere gemeenten op meerdere toezichtdomeinen, werd het mogelijk om deze factoren, die de problemen beïnvloeden, te onderzoeken. Daarnaast is dit maatschappelijk onderzoek relevant, omdat het interbestuurlijk toezicht momenteel weinig meerwaarde en/of opvolging kent. Dit betekent dat de burgers in slecht presterende gemeenten een grotere kans hebben op de schending of verwaarlozing van wettelijke taken wat een negatief effect heeft op hun veiligheid. Tot slot is dit onderzoek bestuurskundig relevant omdat dit onderzoek zich richt op de verticale checks and balances van de Nederlandse rechtstaat, oftewel het interbestuurlijk toezicht.

### 1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek begint met het theoretisch kader, hierin worden termen als (meervoudige) verantwoording en de problemen van meervoudige verantwoording uitgediept. Wanneer u een beeld heeft over de begrippen uit dit onderzoek vindt u in hoofdstuk 3 de methode. In de methode zijn de stappen uit dit onderzoek beschreven, worden de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek geëvalueerd en zijn de begrippen die van belang zijn voor dit onderzoek geoperationaliseerd. Na de methode volgen de onderzoeksresultaten waarnaar per onderdeel een analyse en deelconclusie volgt. Hierop volgend wordt de conclusie van het onderzoek gepresenteerd, waarin een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag. Hierna volgt een discussie met daarin de methodologische en theoretische kanttekeningen van dit onderzoek. Tot slot sluit dit onderzoeksrapport af met de aanbevelingen voor de provincie, waarmee zij efficiënter kan sturen richting de gemeenten binnen het kader van het interbestuurlijk toezicht.

## 2. Theoretisch Kader

Dit onderzoek is gebaseerd op bestaande theorieën. Allereerst wordt het onderzoeksonderwerp, oftewel meervoudige verantwoording, gedefinieerd, waarna de verschillende vormen van verantwoording worden besproken. Hierop volgend worden de problemen die in de literatuur over meervoudige verantwoording voorkomen, beschreven. In dit hoofdstuk worden de eerste twee theoretische deelvragen beantwoord.

### 2.1 (Meervoudige) verantwoording

Wetenschappers gebruiken verschillende definities voor het begrip verantwoording (Bovens, 2005; Schillemans, 2008). Volgens Bovens (2005) levert het begrip de lezer weliswaar een goed gevoel op, maar ontbreekt het aan een 'echte' definitie. Hieronder wordt het begrip verantwoording meermaals gedefinieerd.

Bovens (2005) definieert verantwoording als een proces waarin de uitvoering van taken en/of verantwoordelijkheden wordt geanalyseerd en beoordeeld. Daarnaast wordt verantwoording een samenspel van activiteiten die een organisatie onderneemt om verantwoording af te leggen aan haar omgeving over het proces, de output of haar visie genoemd (Bakker & Yesilkagit, 2005).

Van Dalen (2006) concludeert dat verantwoording veelal gericht is op het verzamelen van extra informatie en het afleggen van rekenschap. Het doel van verantwoording is hierbij om grip te houden op de prestaties van de toezichtontvangers. Schillemans (2007) voegt hieraan toe dat de toezichtontvanger iets te verliezen heeft. Dit kan gaan over de besluitvorming op het eigen beleid, zoals bij indeplaatsstelling van het interbestuurlijk toezicht, maar dit kan ook gaan over reputatieschade die door de media kunnen worden toegebracht.

De Algemene Rekenkamer plaatst het begrip verantwoording in een andere, meer publiekelijke context. Verantwoording is volgens hen het 'in control zijn' van de overheid waarbij de toezichthouder oordeelt over effectiviteit, efficiëntie, legitimiteit, rechtmatigheid en integriteit (Algemene Rekenkamer, z.d.). Dit staat haaks tegenover het perspectief van Dubnick (2002). Hij veronderstelt namelijk dat de toezichtontvanger na verantwoording voldoende zelfreflectie bezit waardoor hij, met concrete aanwijzingen van de toezichthouder, zijn leerproces in gang zet.

In dit onderzoek wordt de definitie die het meest overeenkomt met het interbestuurlijk toezicht gehanteerd, namelijk de definitie van Van Dalen uit 2006. Dit betekent dat verantwoording in dit onderzoek gedefinieerd wordt als het proces om rekenschap af te leggen van toezichtontvanger op toezichthouder. Hierbij wil de toezichthouder grip houden op de prestaties van de toezichtontvanger (Van Dalen, 2006). In termen van het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland probeert de provincie grip te houden op de uitvoering van medebewindstaken van haar gemeenten. Gemeenten moeten hiervoor verantwoording afleggen aan de provincie.

De provincie gebruikt de verantwoording ter bevordering van de rechtmatigheid en rechtvaardigheid van de besluiten van de gemeenten (BZK, IPO, VNG, 2012). Dit komt

overeen met het rechtstatelijke perspectief van Bakker & Yesilkagit uit 2005. Het doel van verantwoording is namelijk om corruptie en machtsconcentraties tegen te gaan. Om evenwicht te bewaren hanteert de toezichthouder een systeem van checks and balances; met andere woorden controleren meerdere instanties elkaar om het evenwicht te bewaren (Montesquieu Institute, z.d.)

Naast de provincie zijn er tal van andere instanties waar gemeenten verantwoording aan moeten afleggen. In figuur 1 worden de instanties benoemd waaraan een publieke organisatie verantwoording kan afleggen.



Figure 1: instanties waaraan een publieke dienstverlener verantwoording moet afleggen. Bron: Schillemans 2009

De instanties in dit onderzoek variëren per toezichtsdomein en per gemeente. Niet elke toezichthouder vervult haar rol vanuit het rechtstatelijk perspectief. Er zijn nog drie andere perspectieven, met daarbij behorende doelen, waar verantwoording aan kan bijdragen. Deze doelen variëren tussen organisaties en de vorm van verantwoording (Bovens & Schillemans, 2009). Deze perspectieven zijn van belang voor dit onderzoek omdat het een beeld vormt van mogelijke andere doelen van verantwoording waarmee gemeenten in aanraking kunnen komen. Deze perspectieven zijn:

- 1) *Democratisch perspectief*; de kiezer krijgt door verantwoording inzichten die hij kan gebruiken als hij gaat stemmen (Bakker & Yesilkagit, 2005). De verantwoording in dit perspectief kan door de media worden belicht. De media delen de verantwoording op een begrijpelijke manier met het bredere publiek (Bennett, 2016). De toezichtontvanger voelt veelal een verplichting om informatie aan te leveren aan journalisten (Jacobs, 2014). In Nederland geldt de wet

‘Openbaarheid van Bestuur’ waarin staat dat de informatie van de overheid transparant moet zijn (Wettenbank, z.d.). Uit deze wet blijkt dat de overheid echter niet verplicht is om informatie aan te leveren. In dit onderzoek wordt het democratisch perspectief vertegenwoordigd door de gemeenteraad.

- 2) *Cybernetisch perspectief*, verantwoording wordt in dit perspectief gezien als een middel om het leervermogen van het openbaar bestuur te stimuleren (Bakker & Yesilkagit, 2005). Dit perspectief komt, in dit onderzoek, veelal voor in de verantwoording tussen inhoudelijke experts en wordt ook wel professionele verantwoording genoemd (Bovens, 2005). Er zijn grote veranderingen op komst voor het interbestuurlijk toezicht, waaronder de agenda toekomst voor het interbestuurlijk toezicht (ATT). Binnen de ATT wordt ook aandacht besteedt aan het leervermogen. De opstellers pleiten voor een groter leervermogen door middel van het interbestuurlijke toezicht. (VNG et. al, 2020).
- 3) *Bestuurlijk perspectief*, hier draagt de verantwoording bij aan de legitimiteit van het beleid. Het kan bijdragen aan controle, draagvlak en acceptatie van het beleid (Bovens & Schillemans, 2009). Op verschillende momenten kan verantwoording plaatsvinden in de beleidscyclus (Geul, 2014). De verantwoording dient in dit perspectief voornamelijk draagvlak te creëren (Boven & Schillemans, 2009).

## 2.2 Soorten verantwoording

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende niveaus waarop verantwoording kan plaatsvinden. Allereerst worden de verschillen tussen verticale, horizontale en diagonale verantwoording geduid. Deze verschillende niveaus van verantwoording geven duidelijk inzicht in de kenmerken van verantwoording, wat dient als context voor dit onderzoek. Daaropvolgend wordt ingegaan op de specifieke vormen van verantwoording. Deze vormen van verantwoording worden gebruikt om te onderzoeken in hoeverre zij problemen van meervoudige verantwoording met zich meebrengen. Wanneer verschillende niveaus of vormen van verantwoording door elkaar heen lopen, spreekt men van meervoudige verantwoording (Schillemans, 2008; Bovens, 2010).

### 2.2.1 Niveaus van verantwoording

Verticale verantwoording is het belangrijkste niveau van verantwoording in deze scriptie. Dit komt omdat interbestuurlijk toezicht van provincie op gemeente een vorm van verticale verantwoording is. Er is sprake van verticale verantwoording als hiërarchische verschillen tussen de toezichthouder en toezichtontvanger zijn (Schillemans & Bovens, 2005). Ondanks dat er op papier geen hiërarchieverschil zit tussen gemeente en provincie, is deze in de praktijk vaak aanwezig. De provincie kan namelijk de interventieladder toepassen wanneer zij van mening is dat een gemeente ondermaats presteert. Dit laat zien dat de provincie ‘meer macht’ heeft over een gemeente en er dus een hiërarchieverschil is (BZK, IPO & VNG, 2012). Bovens (2000) beschrijft verticale verantwoording als afstandelijk. Zo schrijft hij dat de toezichtontvanger alleen bij hoge uitzondering de toezichthouder fysiek zal ontmoeten. Ook dit is terug te vinden in het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland. Gemeenten spreken de provincie enkel gedetailleerd wanneer de gemeente iets niet goed doet. Tot slot beschrijven Winter, Munneke, Geertsma, Krol, De Ridder, Struiksma & Veen (2018) dat het verticale toezicht een toevoeging moet zijn op de horizontale controle, waarbij de horizontale controle leidend zou moeten zijn. Een voorbeeld van verticale verantwoording is volgens Van

der Meer-Kooijstra (1999) wanneer een toezichthouder toezicht houdt op een juiste en tijdige uitvoering van opdrachten. Daarbij heeft de toezichthouder de bevoegdheid om maatregelen op te leggen waardoor de opdrachten min of meer opgedrongen worden.

Een andere vorm van verantwoording is horizontale verantwoording. Binnen horizontale verantwoording zijn de toezichthouder en toezichtontvanger van gelijk hiërarchisch niveau, zoals gemeente op gemeente. De verantwoording zal plaatsvinden vanuit het beginsel van 'getroffen belangen'. Aspecten die vaak benoemd worden bij horizontale verantwoording zijn vrijwilligheid, inhoud, samenwerken en toekomstgericht gedrag (Schillemans & Oude Vrielink, 2007). Daarnaast helpt horizontale verantwoording publieke organisaties om professioneler te worden. Door de transparantie van publieke organisaties kunnen lessen getrokken worden voor alle organisaties. Het relevantste voorbeeld van horizontale verantwoording is dat de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders controleert door middel van raadvragen.

Het laatste niveau van verantwoording is diagonale verantwoording. Hierbij wordt verantwoording afgelegd aan een andere organisatie die door een hoger overheidsorgaan is vastgesteld met de toezichtstaak. Hierbij kan gedacht worden aan een inspectie of algemene rekenkamer (Schillemans & Bovens, 2005). Deze functiescheiding binnen het bestuur heeft gezorgd voor een toename van onafhankelijke toezichthouders die administratieve toezicht verlenen (Bovens & 't Hart, 2005). Daarbij heeft de toezichthouder geen formele macht, maar is zij wel in staat om de verantwoording op te dringen aan de toezichtontvanger (Schillemans, 2008). Dit is mogelijk omdat de instantie voldoende invloed heeft om onder andere reputatieschade te leveren of invloed uit te oefenen op de gemeenteraad (Schillemans, 2007). In dit onderzoek wordt diagonale verantwoording vormgegeven door archiefinspecties die gemeenten controleren op het op orde hebben van het gemeentelijk (digitaal) archief.

### 2.2.2 Vormen van verantwoording

Naast de niveaus van verantwoording zijn er ook verschillende vormen van verantwoording. Tussen deze vormen is een onderscheid te maken, maar soms heerst er een grijs gebied. Hieronder worden de vormen van verantwoording gedefinieerd en worden de toezichthouders die hierbij horen, besproken.

#### *Politieke verantwoording*

In Nederland moeten ambtenaren zich verantwoorden aan hun politieke bestuurders. De politieke bestuurder verantwoordt zich op zijn beurt tegenover het volksvertegenwoordigend orgaan (Bovens, 2005). In dit onderzoek wordt enkel verantwoording aan de gemeenteraad als politieke verantwoording gezien. Van de Donk & Kenis (2006) concluderen dat de politieke verantwoording voorrang heeft op andere vormen van verantwoording. Wanneer de politieke verantwoording verslapt, bijvoorbeeld doordat de politieke gevoeligheid van het onderwerp langzaam verdwijnt, zullen andere vormen van verantwoording dit compenseren.

In dit onderzoek worden vijf toezichtsdomeinen met elkaar vergeleken. Hierbij worden twee toezichtsdomeinen als politiekgevoelig beschouwd. Een toezichtsdomein is politiekgevoelig wanneer volksvertegenwoordigers stemmen kunnen winnen of verliezen op dat specifieke

onderwerp (Zohlnhöfer, 2009). Voor dit onderzoek worden huisvesting van vergunninghouders en monumentenzorg<sup>1</sup> als politiekgevoelige onderwerpen gezien.

#### *Juridische verantwoording*

Publieke instellingen moet zich kunnen verantwoorden aan de rechter, als dit nodig blijkt. Het recht beperkt zich veelal op bestuursrecht (Bovens, 2005). Bij juridische verantwoording staat het rechtmatig optreden van het bestuursorgaan centraal (Schillemans, 2008). Dit betekent dat bij juridische verantwoording een rol weggelegd is voor de provincie met haar interbestuurlijk toezicht, waarbij zij toetst of het beleid rechtmatig en rechtvaardig is (BZK, VNG, IPO, 2012). Wanneer er een groot geschil lijkt te zijn tussen burger en de gemeente, kunnen burgers naar de rechtbank gaan (rechtspraak, z.d.a). In dit geval moeten gemeenten zich verantwoorden aan de (bestuurs)rechter (rechtspraak, z.d.b).

#### *Administratieve verantwoording*

Quasi-juridische organisaties houden toezicht op bepaalde beleidsterreinen. Deze organisaties hebben de afgelopen jaren meer bevoegdheden gekregen (Bovens, 2005). Het gaat hierbij om financiële of bestuurlijke toezichthouders die onafhankelijk en extern toezicht houden (Van Turnhout, & Beukenholdt, 2008). Deze administratieve verantwoording bestaat uit partijen zoals ombudsliden, rekenkamers en inspecties (Bovens, 2005). Administratieve verantwoording is een duidelijke vorm van diagonale verantwoording. In dit onderzoek wordt de verantwoording aan de lokale of regionale rekenkamer en inspecties onderzocht.

#### *Professionele verantwoording*

Professionele verantwoording is verantwoording aan inhoudelijke experts. De experts hebben meestal technische kennis waardoor zij in staat zijn om goede feedback te leveren (Bovens, 2005). In dit onderzoek is dit zowel terug te zien bij stichtingen en expert-collega's.

#### *Maatschappelijke verantwoording*

Publieke organisaties werken steeds vaker samen met bedrijven, stichtingen, NGO's, belangengroepen en zelfs burgers. Door deze samenwerking moet ook aan hen verantwoording afgelegd worden. Deze verantwoording wordt maatschappelijke verantwoording genoemd (Bovens, 2005). De burger wordt in dit geval gezien in haar rol als 'klant' of 'belangenbehartiger' (Bakker & Yesilkagit, 2005). Transparantie is volgens Schillemans (2008) een manier voor een toezichtontvanger om zich maatschappelijk te verantwoorden. Dit kan plaatsvinden met tussenkomst van de media en/of belangenorganisaties. In dit onderzoek worden zowel de media als burgers als maatschappelijke toezichthouders gezien.

### 2.3 Mogelijke problemen van meervoudige verantwoording

Verantwoording aan meerdere toezichthouders, zoals hierboven beschreven, kan problemen met zich meebrengen. Schillemans (2008) heeft deze helder in kaart gebracht. Ze komen in zes soorten. Deze zullen leidend zijn in de analyse.

---

<sup>1</sup> Intern document: notulen workshop monumentenzorg

### *Transactiekosten*

Transactiekosten zijn alle kosten die verbonden zijn aan de totstandbrenging van een product of dienst (Economielokaal, z.d.). Bij verantwoording moet informatie geïnclassificeerd, geregistreerd en geïnclassificeerd worden. Vervolgens komt er een beoordelingsgesprek over de ontvangen stukken. Tot slot zouden er, indien nodig, aanpassingen gedaan moeten worden om de stukken en/of het proces te verbeteren. Voor al deze stappen is tijdens het verantwoordingsproces tijd en mankracht nodig. Deze zijn volgens de literatuur vaak schaars (Schillemans, 2008). Het gehele verantwoordingsproces brengt transactiekosten met zich mee.

Toezichtontvangers geven, volgens de wetenschappelijke raad van regeringsbeleid (WRR) aan dat goede verantwoording met beperkte middelen voor de toezichthouder en beperkte lastendruk voor de toezichtontvanger (waarbij regelnaleving, risicobeheersing en kwaliteitsbewaking gegarandeerd worden) ideaal is (Westra & Bakker, 2014). Dit kan de toezichthouder doen door selectief te kiezen uit een grote hoeveelheid informatie (Boekhorst & Welp, 2015). Cordelia (2006) verklaart dat de transactiekosten minder zijn wanneer eenzelfde product naar meerdere toezichthouders gaat. Het proces om tot het product te komen, wordt in dit geval hergebruikt.

Daarbij voelt de ervaren administratieve last, oftewel transactiekosten, van verantwoording veelal groter aan dan de feitelijke last is. Het gevoel dat de verantwoording meer tijd kost dan de toezichtontvanger zou willen, kan verklaard worden doordat hij zich vaak niet gesteund voelt door de toezichthouders tijdens het invullen van de formulieren. Hierdoor 'moddert' de toezichtontvanger met de formulieren aan (Bovens & Schillemans, 2009). Bokkus (2019) verklaart dat de administratieve last groter is naarmate er meer bureaucratische regels heersen in de organisatie van de toezichthouder of toezichtontvanger. Dit heeft tot gevolg dat er meer tijd en moeite van de toezichtontvanger gestoken moet worden in het verantwoordingsproces.

Williamson (1985) onderscheidt in zijn transactie-theorie drie attributen. Ten eerste spreekt hij over transactiegebonden middelen/investeringen. Dit zijn de middelen die specifiek voor één bepaalde transactie ingezet kunnen worden. Ten tweede is er sprake van onzekerheid. Dit komt omdat de toekomst onvoorspelbaar en complex is. Er ontstaan namelijk altijd nieuwe 'problemen' die niet ondervangen worden door verantwoording (Westra & Bakker, 2014). Het lijkt dus onmogelijk om alle transactiekosten te voorzien. Wanneer beide partijen flink moeten investeren in de transactiekosten, is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Ten derde speelt de frequentie waarmee transacties worden afgesloten mee. Bij regelmatig terugkerende transacties is het verstandig om te investeren in de relatie (Williamson, 1985). Transactiekosten moeten zo laag mogelijk zijn, maar in de praktijk is dit niet altijd het geval.

### *Conflicterende verwachtingen (& belangen)*

Bij meervoudige verantwoording worden de stukken of het proces met meerdere toezichthouders besproken. In een ideaal systeem testen de verschillende toezichthouders verschillende aspecten van het beleid of het proces. In realiteit overlappen de delen waar verantwoording over gegeven moet worden elkaar. Dit betekent dat dezelfde stukken aan meerdere toezichthouders verantwoord moeten worden. Het kan daarbij zo zijn dat deze verschillende toezichthouders variërende verwachtingen en belangen hebben. Dit kan leiden tot verwarring, prioritering en uiteindelijk grote frustraties (Schillemans, 2008). Om

tegenstrijdige verwachtingen te voorkomen moeten toezichthouders hun plaats kennen in het krachtenveld en daarnaar handelen. De positionering in het krachtenveld is veelal historisch bepaald en is af te leiden aan de taak en de doelstelling die een toezichthouder heeft (Westra & Bakker, 2014).

Klingner, Nalbandian & Romzek (2002) verklaren de oorzaken van conflicterende verwachtingen door drie verschillende perspectieven te belichten. Hoewel alle drie de perspectieven in de praktijk voorkomen, kunnen ze met elkaar botsen, wat spanningen veroorzaakt. Bij het politieke perspectief gaat het over het reactievermogen van de belanghebbende, waarbij de 'spelregels' van de organisatie en/of de wet geaccepteerd moeten worden. Het gesprek van de debatfase van verantwoording staat in dit perspectief centraal. Vanuit administratief perspectief is het belangrijk dat het beleid te verantwoorden is aan haar stakeholders. De legitimiteit staat in dit perspectief centraal. Ten slotte worden in het marktperspectief verwachtingen geformuleerd waarbij gekeken wordt hoe en wie verantwoording het beste kan aanpakken.

Toezichthouders kunnen verschillende posities hebben op het krachtenveld. Dit komt omdat de toezichthouders verschillende verwachtingen hebben. Sommige toezichthouders beoordelen op het strikt naleven van de wet, terwijl andere toezichthouders het toezicht proactief benaderen waardoor zij meer op de voorgrond treden (Westra & Bakker, 2014). Door deze verschillende doeleinden waar het toezicht voor gebruikt wordt, uiten de verschillende verwachtingen zich in verschillende belangen voor het beleid. Belangen worden volgens Cramer (2002) gevormd door 'the myth of rational choice individualism.' Mensen worden gevoed met politieke en financiële prikkels waardoor zij veelal kiezen voor de keuze die voor hen persoonlijk het voordeligst is. De keuzes die rationeel lijken voor het individu, komen echter niet altijd ten goede voor het algemeen belang. Volgens Cramer geldt dit zowel voor zowel organisaties en landen als voor individuen.

Ook in de principaal-agent theorie wordt over conflicterende belangen gesproken. Hierbij gaat het om de conflicterende belangen tussen principaal, oftewel toezichthouder, en agent, oftewel de toezichtontvanger. Volgens de principaal-agent theorie worden deze tegenstrijdige belangen versterkt door informatieasymmetrie. Dit wil zeggen dat één partij meer (voor)kennis heeft dan de andere partij. Als deze kennis van belang is voor de toezichthouder dan wordt dit ook wel 'verborgen kennis' genoemd (Schillemans, 2010). Door conflicterende belangen kunnen toezichthouders variërende verwachtingen ontwikkelen ten opzichte van beleid wat door kan spelen in hun perspectief op verantwoording.

### *Negativisme*

Een negatieve sfeer, ook wel negativisme genoemd, kan nadelig uitpakken op de prestaties van de organisatie van de toezichtontvanger. Toezichthouders zoeken namelijk veelal naar risico's, waardoor er een negatieve sfeer kan ontstaan. Dit ontmoedigt organisaties om innovaties door te voeren omdat ze hiermee grote risico's lopen (Schillemans, 2008). Volgens Bockhort & Welp (2015) klagen toezichtontvangers over te streng toezicht wat een negatief gevoel met zich meebrengt. Toezichtontvangers willen juist ruimte voor zelfsturing en zelfregulering. Enkel wanneer er incidenten spelen is er volgens hen een roep naar strengere toezicht. Ook Van Dalen (2006) ziet dat de toezichtontvanger strategische keuzes maakt om de toezichthouder tevreden te houden. Deze keuzes kunnen ten koste gaan van de maatschappelijke bevordering. Van de Walle en Kampen (2003) voegen hieraan toe dat de



toezichtontvanger zich niet prettig voelt bij de negatieve sfeer die meervoudige verantwoording met zich meebrengt, omdat ze alle toezichthouders tevreden moeten stellen. De toezichtontvanger wil aan deze sfeer 'ontsnappen' en zoekt juist naar plekken in de organisatie waar wel verbetermogelijkheden te vinden zijn.

Negativisme kan ook opspelen doordat de output meetbaar moet zijn. De toezichtontvanger krijgt hierbij niet de kans om bepaalde zaken uit te leggen. Iemand voldoet dus enkel wanneer hij aan 'harde' outputcriteria voldoet. Hierdoor verdwijnt het menselijke aspect van de verantwoording (Van Dalen, 2006). Daarnaast kan het voorkomen dat iemand door afstandelijkheid de maatschappij uit het oog verliest (Heunks, 1977). Met andere woorden vervreemdt de toezichthouder zich met de complexe praktijk door haar afstandelijke positie. Het voorkomen van een negatieve sfeer door de toezichthouder draagt bij aan betere prestaties van de toezichtontvanger.

### *Blame-shifting*

Blame-shifting is het verplaatsen van de schuld van de ene instantie naar de andere. Bij meervoudige verantwoording zijn er veel verschillende toezichthouders betrokken bij de beoordeling van het beleid. Veel van deze toezichthouders spreken hun verbeterpunten uit over het beleid, waardoor het beleid mogelijk aangepast wordt. Doordat veel toezichthouders hun invloed hebben uitgeoefend op het beleid, is het lastig om één toezichthouder verantwoordelijk te houden als het beleid faalt (Schillemans, 2008). Volgens Dijkstra, & Visscher (2007) is het mogelijk om een toezichthouder de schuld te geven voor het moeizaam verlopen van het beleid. In hun casus laten ze zien dat een financieel toezichthouder de schuld van het falende beleid krijgt, doordat hij niet bijstuurt wanneer dat nodig is. Blame-shifting stopt enkel wanneer de partijen hun eigen verantwoordelijkheid kennen en voelen. Uit het onderzoek van Jong (2015) blijkt dat partijen eerder verantwoordelijkheid nemen wanneer de uitkomsten gepubliceerd of gedeeld worden.

Bonoli (2012) beschrijft dat politici graag zichzelf de eer toe eigenen wanneer beleid succesvol blijkt, maar de schuld afschuiven op anderen wanneer het beleid niet werkt. Dit kan gemakkelijk, want volgens Hill (2015) wordt blame-shifting veroorzaakt doordat de toezichthouders niet alle informatie hebben. Hierdoor is het makkelijk om toezichthouders de schuld te geven. Weaver (1998) concludeert dat niet enkel personen, maar ook omstandigheden de schuld kunnen krijgen bij blame-shifting. Mensen zoeken naar 'blame-motivations' wanneer het beleid niet werkt. Dit wil zeggen dat er gezocht wordt naar omstandigheden, die invloed hebben op het beleid, die de schuld kunnen krijgen voor het falen van het beleid. In de ideale situatie neemt iedere betrokken partij zijn verantwoordelijkheid en wordt schuld niet afgeschoven op andere partijen of omstandigheden.

### *Multiple Accountability Disorder*

Verschillende toezichthouders kunnen verschillende interpretaties hebben over het beleid. Een gevolg hiervan is dat de toezichtontvanger niet weet hoe hij moet handelen. Dit wordt multiple accountability disorder (MAD) genoemd. Dit uit zich in halfslachtig werk, vaak wisselen van koers of helemaal geen plannen maken (Schillemans, 2008). Volgens Bockhorst (2015) ontstaat een MAD als het niet duidelijk is wat het gewenste maatschappelijke doel is. Hierdoor is het lastig om tegenstrijdige belangen tegen elkaar af te wegen. In een ideale situatie formuleren de toezichthouders gezamenlijk een doel waaraan het beleid moet voldoen. In 2015 beschrijft Schillemans enkele factoren waardoor de toezichtontvanger de

MAD kan voelen. Zowel factoren als onzekerheid, wantrouwen, dubbelzinnigheid, preoccupatie met details en een slechte follow-up spelen een rol. Koppel (2005) bevestigt deze symptomen, al is het volgens hem discutabel om een MAD vast te stellen. Dit komt omdat de zojuist genoemde symptomen ook voorkomen bij andere moeilijkheden waar een organisatie tegenaan kan lopen.

### *Symbolische verantwoording*

Bij meervoudige verantwoording kan de toezichtontvanger zich autonoom voelen. De toezichtontvanger kiest zelf de belangen die hij wil volgen. De toezichthouder kan in dit geval instructies geven met betrekking tot de verantwoording, maar de toezichtontvanger volgt deze niet tot nauwelijks op (Schillemans, 2008). De term symbolische verantwoording heeft betrekking op de mate waarin de toezichtontvanger navolging geeft aan de verantwoording. In het beste scenario vindt kwaliteitsleren door middel van toezicht plaats. Volgens de theorie gaat bij niet-symbolische verantwoording een juiste mate van dialoog en feedback vooraf aan de verantwoording (Schillemans & Oude Vrieslink, 2007). Bij symbolische verantwoording wordt er echter geen enkel vervolg gegeven aan de feedback.

In de *agency*-literatuur wordt beschreven dat het lastig is om controle uit te oefenen als er meer dan één toezichthouder is. De complexiteit van een vraagstuk wordt door politici als een 'waardevol schild' gebruikt. Door de complexiteit in een vraagstuk ontbreekt het aan duidelijke verantwoordingsstructuren waardoor politici onder de verantwoording uit kunnen komen (Bache, Bartle, Flinders, Marsden, 2015). Schillemans (2015) voegt hieraan toe dat symbolische verantwoording veroorzaakt wordt door wantrouwen in (andere) publieke organisaties, managers en professionals die de autonomie van de toezichtontvanger beperken. Het gevolg hiervan is dat de toezichtontvanger de aanwijzingen of aanpassingen van de toezichthouder niet overneemt, waardoor symbolische verantwoording ontstaat.

Van Dalen (2006) beschrijft de dominante wijze waarop de toezichthouder verantwoording verhaalt, als het grootste pijnpunt van verantwoording. De overtuiging van de toezichthouder dat het beleid voorspelbaar, stuurbaar, maakbaar en eenvoudig is, helpt hieraan mee. Dit terwijl prestatie-indicatoren niet voor alle vraagstukken realiseerbaar en effectief zijn. Dit wordt voor de toezichtontvanger als storend ervaren, waardoor een slechte navolging bestaat. Deze slechte navolging wordt veroorzaakt doordat de toezichtontvanger het gevoel heeft dat de toezichthouder weinig kennis heeft over het beleidsterrein. Dit resulteert in een gebrek aan vertrouwen.

Er kan dus geconcludeerd worden dat meervoudige verantwoording volgens de literatuur een zestal problemen met zich mee kan brengen. Deze problemen kunnen ervoor zorgen dat de doelen niet behaald worden. De problemen van meervoudige verantwoording zorgen veelal voor een vertraging in het verantwoordingsproces doordat de toezichtontvanger niet weet naar welke toezichthouder hij moet luisteren, de verantwoording niet opvolgt, of de verantwoording heel negatief aanvoelt.

## 3. Onderzoeksmethoden

Voor een systematisch onderzoek is het van belang dat de onderzoeksmethoden inzichtelijk zijn. Dit wordt gedaan door ten eerste de onderzoekspopulatie en moderators helder te beschrijven. De keuze hiervoor is gebaseerd op een brainstormsessie met strategen en accounthouders van provincie Zuid-Holland. Ten tweede wordt de uitvoering van het onderzoek, oftewel interviews en een documentanalyse, beargumenteerd. Ten derde worden de concepten, meervoudige verantwoording en problemen van meervoudige verantwoording, meetbaar gemaakt in een operationaliseringsschema. Tot slot worden de validiteit en betrouwbaarheid besproken.

### 3.1 Onderzoekspopulatie

In dit onderzoek zijn problemen van meervoudige verantwoording in een cross-casestudy onderzocht. Elke gemeente vormt een casestudy en elke casestudy is een apart systeemonderzoek. Een systeem wordt gedefinieerd als verschillende elementen die één gezamenlijk doel hebben (Meadows, 2008). De elementen zijn in dit geval de provincie en de gemeenten die het gezamenlijke doel hebben om het interbestuurlijk toezicht goed te laten verlopen. Verschillende interne en externe factoren kunnen van invloed zijn op een systeem, waardoor het niet mogelijk is om een systeem los te zien van haar omgeving (Drack, 2009). Dit laatste is een belangrijke reden om de gemeenten in dit onderzoek als systeem te zien. Gemeenten kunnen namelijk beïnvloedende factoren hebben die relevant zijn voor de taakuitvoering van het interbestuurlijk toezicht, zoals bezuinigingen of (regionale) machtspositie. Daarnaast worden deze systeemonderzoeken uitgevoerd om een helder beeld te scheppen over welke factoren van invloed zijn op de problemen van meervoudige verantwoording en dus effect hebben op de verticale verantwoording.

Elk systeem is opgedeeld in vijf subsystemen, te weten: archief- en informatiebeheer, monumentenzorg en erfgoed, ruimtelijke ordening, omgevingsrecht en huisvesting van statushouders. De keuze voor de domeinen is gemaakt omdat er verschillen kunnen zijn tussen de domeinen van het generieke interbestuurlijk toezicht. Het specifieke toezicht is hierbij achterwege gelaten omdat deze andere instrumenten en verantwoordingsperioden kent. De vakinhoudelijke beleidsmedewerkers of teamleiders die het interbestuurlijk toezicht invullen, zijn de onderzoekspopulatie van dit onderzoek.

In dit onderzoek is er, omwille van de tijd, gekozen om zes gemeenten te onderzoeken, variërende van grootte, (slapende) lokale of regionale rekenkamers en uit verschillende samenwerkingsverbanden. Er is gekozen om de lokale rekenkamer als factor te onderzoeken, omdat de rijksoverheid streeft naar meer informatie-uitwisseling en samenwerking met lokale rekenkamers voor het interbestuurlijk toezicht.<sup>2</sup> Het gebruik van de twee factoren: grootte van de gemeenten en de samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten opereren, zijn in overleg met strategen van de provincie Zuid-Holland besloten. Om anonimiteit te waarborgen is ervoor gekozen om grootte van de gemeenten en de samenwerkingsverbanden te anonimiseren.

---

<sup>2</sup> Niet gepubliceerd document: Samenvatting overleg meta-evaluatie Interbestuurlijk toezicht (04-03-2021)

De gemeenten zijn door middel van een ‘afspiegelingsprincipe’ geselecteerd. Het afspiegelingsprincipe houdt in dat dit onderzoek is uitgevoerd bij een representatieve vertegenwoordiging van de Zuid-Hollandse gemeenten. In dit onderzoek is er dus sprake van een doelgerichte steekproef; de selectie is gemaakt op theoretische gronden (Van Thiel, 2014). Er is nadrukkelijk niet gezocht naar gemeenten die veel problemen hebben die voortvloeien uit meervoudige verantwoording, omdat het onderzoek dan geen afspiegeling meer is van de Zuid-Hollandse gemeenten.

*Tabel 1: Casussen van dit onderzoek*

<b>Gemeenten</b>	<b>Inwonersaantal</b>	<b>Rekenkamer</b>		<b>Samenwerkingsverband<sup>3</sup></b>
<b>Gemeente a</b>	200.000-700.000	Regionale rekenkamer	Actief: circa 8 onderzoeken per jaar	Samenwerkingsverband 1
<b>Gemeente b</b>	40.000-50.000	Rekenkamerfunctie	Inactief: laatste onderzoeken in 2018 afgerond	Samenwerkingsverband 1
<b>Gemeente c</b>	50.000-60.000	Lokale rekenkamer (commissie)	Semi actief: circa 1 onderzoek per jaar	Samenwerkingsverband 2
<b>Gemeente d</b>	100.000-200.000	Lokale rekenkamer (commissie)	Actief: circa 4 onderzoeken per jaar	Samenwerkingsverband 3
<b>Gemeente e</b>	40.000- 50.000	Lokale rekenkamer	Semi actief: circa 2 onderzoeken per jaar	Samenwerkingsverband 3
<b>Gemeente f</b>	50.000-60.000	Lokale rekenkamer	Inactief: laatste jaar geen onderzoeken	Samenwerkingsverband 4

### 3.2 Onderzoeksmethode

Het doel van dit onderzoek was om theorie te construeren met betrekking tot meervoudige verantwoording. De theorie die geconstrueerd is, gaat over de beïnvloedende factoren die de problemen van meervoudige verantwoording versterken of verzwakken. Voor dit onderzoek was het onduidelijk of de geformuleerde factoren zoals grootte, samenwerkingsverband en aanwezigheid van lokale rekenkamer van invloed zouden zijn op deze problemen. Er is gekozen voor interviews omdat deze verdiepende informatie opleveren, waarbij er kritischer gekeken kan worden of er een correlatie is tussen de factor en de ervaren problemen. Hoewel de respondenten verschillende expertisegebieden hebben, zijn dezelfde interviewvragen aan de respondenten voorgelegd. Hiervoor is gekozen omdat het vakinhoudelijke aspect niet

<sup>3</sup> Er is gekozen voor de samenwerkingsverbanden van het regionaal meldt en coördinatiepunt (ministerie van BZK, z.d.b). Deze keuze is gemaakt omdat het samenwerkingsverband per domein kan verschillen, dit komt omdat er op veel onderwerpen samenwerkingsverbanden bestaan.

relevant is voor de beantwoording van de hoofdvraag en het realiseren van het doel van dit onderzoek. De interviews hadden een semigestructureerde opzet. Dit wil zeggen dat de rode draad van elk interview te herleiden is naar hetzelfde interviewplan (Babbie, 2017; Van Thiel, 2014), zie bijlage 1. Indien het antwoord van toegevoegde waarde was voor dit onderzoek of als het antwoord niet helder was, is er doorgevraagd. Het doorvragen is gelijk een van de voordelen van de onderzoeksmethode interviewen (Van Thiel, 2014). Een ander voordeel is dat interviews gedetailleerde informatie opleveren (Creswell & Poth, 2008), waardoor interviews een hoge interne validiteit hebben (Van Thiel, 2014). Een nadeel van interviews is dat de resultaten niet generaliseerbaar zijn (Van Thiel, 2014), wat de externe validiteit vermindert (Creswell & Poth, 2008). Om dit te minimaliseren is er ten eerste voor gekozen om door middel van een 'afspiegelingsprincipe' een representatieve steekproef te selecteren, waardoor het onderzoek meer generaliseerbaar wordt. Ten tweede is het onderzoek uitgevoerd op vijf verschillende toezichtsgebieden, waardoor de geconstrueerde theorie direct vergeleken is op deze vijf onderwerpen. Wanneer de theorie binnen de publieke sector niet generaliseerbaar zou zijn, zou dit opgevallen zijn binnen dit onderzoek.

De data die verzameld zijn uit de interviews zijn systematisch verwerkt. De interviews zijn, met toestemming van de respondenten, opgenomen en getranscribeerd. De getranscribeerde interviews zijn vervolgens gecodeerd aan de hand van de codes die uit de theorie kwamen. De codes kennen duidelijke definities die beschreven zijn in een codeboek, zie bijlage 2. Dit is gedaan zodat de interviews op een eenduidige manier gecodeerd zijn, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogt (Babbie, 2017). Om de uniformiteit in de codering te bewaken, zijn de eerste interviews aan het eind van dit onderzoek opnieuw gecodeerd om te kijken of er tijdens het proces discrepantie is ontstaan in de codeerstijl. Dit verschil is na de tweede keer coderen recht getrokken. De codes met bijbehorende citaten zijn in Exceldocumenten geanalyseerd. Het Exceldocument is geordend op gemeente, zodat zorgvuldig gekeken kon worden welke gemeente-specifieke factoren de problemen van meervoudige verantwoording beïnvloeden. Aan de hand van de codes zijn de toezichtsgebieden van de gemeenten met elkaar vergeleken.

De interviews zijn vergeleken met een documentanalyse. Uit de evaluatie van Van Haastrecht werd duidelijk dat enkele problemen van meervoudige verantwoording voorkomen in het systeem tussen gemeenten en provincie. Met de documentanalyse is er objectief gekeken naar de verantwoording van gemeente op provincie. Met het oog op de problemen van meervoudige verantwoording is er gekeken welke gegevens gemeenten moeten opsturen, de striktheid van de kritische prestatie indicatoren (KPI's) en de doelen van het interbestuurlijk toezicht. Het doel van de documentanalyse was dus om inzichtelijk te krijgen hoe de gemeenten zich moeten verantwoorden aan de provincie en in hoeverre de problemen van meervoudige verantwoording te verwijten zijn aan het beleid van de provincie. Hiervoor zijn veelal interne provinciale documenten gebruikt. Het grote voordeel van documentanalyse is volgens Creswell & Poth (2008) dat het herhaalbaar is. Documentanalyse is uitermate geschikt om de structuren inzichtelijk te krijgen. Het nadeel van een documentanalyse is dat het de papieren werkelijkheid presenteert. Dit nadeel is verkleind doordat er vervolgens interviews gehouden zijn.

### 3.3 Operationalisatie

De verzamelde data zijn geanalyseerd en gecodeerd. De codes van de onafhankelijke variabele, en daarbij het operationalisatieschema, zijn gedurende het proces veranderd. De variabele is veranderd van de niveaus van verantwoording naar de vormen van verantwoording. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleken de vormen van verantwoording op een natuurlijkere wijze terug te komen in de gesprekken. Zowel aan de vormen van verantwoording als de problemen van meervoudige verantwoording zijn concepten toegekend zoals logisch volgt uit het theoretisch kader. De theorieën onder de concepten zijn gebruikt om indicatoren te ontwikkelen waaraan de concepten herkend worden. In tabel 2 zijn de concepten en indicatoren weergegeven in een operationaliseringsschema. Een voorbeeld van een interviewvraag is: 'Kunt u het proces om tot de verantwoording te komen beschrijven?' Deze vraag slaat terug op het concept 'transactiekosten'.

Tabel 2 Operationalisatieschema

Concept	Indicator	Waarden die de indicator kan aannemen	
<b>Meervoudige</b>		<b>verantwoording</b>	
<b>MV1: Politieke verantwoording</b>	De actor moet zich verantwoorden aan het vertegenwoordigende orgaan	Raadvragen Onderwerp/ documenten worden in de raad besproken	
	Toeziethouder heeft grote interesse in de onderwerpen	Politieke gevoeligheid	
<b>MV2: Juridische verantwoording</b>	Toeziethouder toetst op rechtmatigheid en rechtvaardigheid	Soberheid	
		Interbestuurlijk toezicht Rechtbank	
<b>MV3: Administratieve verantwoording</b>	Externe (financiële of bestuurlijke) toezichthouder houdt onafhankelijk en extern toezicht	Ombudsman	
		Rekenkamer	
		Toeziethouder	
		Inspectie	
<b>MV4: Professionele verantwoording</b>	Toeziethouder houdt toezicht doordat zij veel kennis heeft op het beleidsterrein	Experts	
		Collega's	
		Leidinggevenden	
		Samen werken	
<b>MV5: Maatschappelijke verantwoording</b>	Toeziethouder wordt gezien als klant of belangenbehartiger	Burger	
		Stichting	
		Belangengroep	
		Bedrijf	
		NGO	
<b>Problemen</b>	<b>van</b>	<b>meervoudige</b>	<b>verantwoording</b>
<b>P1: Transactiekosten</b>	Verantwoording kost veel tijd en mankracht	Tijd Capaciteit	
	Agent voelt zich veelal niet gesteund door toezichthouders	Steunen	
	De verantwoording kan voor meerdere	Hergebruik	

	toezichthouders gebruikt worden	Overlap in verantwoording
	Verantwoording bevat veel bureaucratie	Bureaucratie
	Agent investeert in transactiekosten (bij hoge frequentie)	Verantwoordingsrelatie
<b>P2: Conflicterende belangen</b>	Toezi chthouders hebben verschillende verwachtingen	Conflicterende verwachtingen
	Toezi chthouders hebben verschillende perspectieven (politiek, administratief, markt)	Perspectieven
	Toezi chthouders hebben verschillende perspectieven (politiek, administratief, markt)	Verschillende belangen
	Toezi chthou t vanger heeft meer informatie dan toezichthouder	Informatieasymmetrie
<b>P3: Negativisme</b>	Verantwoording is gericht op het zoeken van risico's	Risico's
	Er worden strategische keuzes gemaakt om geen 'risico' te lopen	Strategische keuzes
	Actor zoekt actief naar verbeterpunten om negatieve feedback te voorkomen	Strategische keuzes
	Actor krijgt niet de kans om de verantwoording(indicator) uit te leggen	Menselijke maat ontbreekt
<b>P4: Blame-shifting</b>	Belangen van elke partij zijn onoverzichtelijk	Belangen
	Verantwoording wordt een schuldvraagstuk	Schuld
<b>P5: Multiple Accountability Disorder</b>	Halfslachtig werk	Halfslachtig werk
	Er is vaak sprake van een wisselende koers	Wisselend beleid
	Wantrouwen in toezichthouder	Wantrouwen in toezichthouder
	Onzekerheid	Onzekerheid
	Slechte 'follow-up'	Slechte 'follow-up'
<b>P5: Symbolische verantwoording</b>	Toezi chthouders hebben een verkeerd beeld over hoe het beleid te verantwoorden is	Informatieasymmetrie
	Actor kiest welke belangen hij/ zij wil volgen	Autonomieit
	Wantrouwen in andere (publieke) organisaties, managers en professionals	Wantrouwen in toezichthouder
	Slechte 'follow-up'	Slechte 'follow-up'

### 3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

In dit onderzoek zijn maatregelen getroffen om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. Allereerst is de validiteit, oftewel meten wat je wilt meten (Carmines & Zeller, 2011), verhoogd door een topiclijst met bijbehorende interviewvragen te gebruiken, zie bijlage 1. Op deze manier zijn alle problemen (in)direct ter sprake gekomen. Hierdoor is bij alle respondenten op dezelfde wijze gemeten in hoeverre zij problemen van meervoudige verantwoording ervaren.

Ten tweede zijn er maatregelen getroffen om de betrouwbaarheid te vergroten. De betrouwbaarheid wordt vergroot wanneer het onderzoek dupliceerbaar is (Van Thiel, 2014). Dit onderzoek is eenvoudig te herhalen doordat het interviewplan, met daarin de leidende interviewvragen, transparant is gedeeld, zie bijlage 1. Daarnaast zijn de codes helder opgeschreven in een codeboek in bijlage 2. Hierdoor kunnen dezelfde codes gebruikt worden bij eventueel vervolgonderzoek. Tot slot zijn de interviews verbatim getranscribeerd, waardoor er geen interpretatiebias ontstaat (Babbie, 2017).

Een nadeel van een case-study is dat er een eenzijdig beeld kan ontstaan (Van Thiel, 2014). Om dit te minimaliseren is gekozen voor gemeenten uit verschillende samenwerkingsverbanden. De geïnterviewden hebben hierdoor waarschijnlijk minder contact met elkaar waardoor hun antwoorden authentieker zijn. Een ander voordeel van de verschillende samenwerkingsverbanden is dat het, mochten er uit de cases dezelfde uitkomsten komen, sneller generaliseerbaar is. Dit komt omdat de cases minder afhankelijk van elkaar zijn. Dit verhoogt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

### 3.5 Zuid-Hollandse context

De twaalf provincies die Nederland kent, voeren het interbestuurlijk toezicht anders uit. De provincies vragen ongeveer dezelfde informatie op voor de beoordeling, maar verschillen op striktheid van de beoordeling<sup>4</sup>. De verschillen hebben onder andere te maken met capaciteit en uitgangspunten die de provincies hanteren. De provincie Zuid-Holland controleert elke gemeente enkel op het hebben van documenten, dit komt omdat het toezicht op basis van vertrouwen wordt uitgevoerd (Zuid-Holland, z.d.). Hierdoor zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met provincies die intensiever toezicht houden.

---

<sup>4</sup> Intern document: Analyse tussen de provincies



## 4. Resultaten & Analyse

In dit onderzoek wordt geen strikt onderscheid gemaakt tussen de resultaten en analyse. Tijdens het onderzoeksproces is de theorie direct verbonden aan de resultaten, dit heeft ertoe geleid dat er tijdens de interviews doorggevraagd is op basis van de theorie. De resultaten van dit kwalitatieve onderzoek zijn dus de uitkomst van een hermeneutische cyclus, waarin de empirie en theorie over en weer gingen. Een voorbeeld hiervan is de verandering van de onafhankelijke variabele. Oorspronkelijk was de onafhankelijke variabele onderverdeeld in horizontale, verticale en diagonale verantwoording. Destijds is gekozen voor deze indeling omdat het interbestuurlijk toezicht, het hoofdonderwerp van dit onderzoek, een duidelijke verticale verantwoordingslijn bevat. Uit de interviewresultaten bleek dat deze onderverdeling gemaakt kon worden, maar de interviewresultaten leenden zich ook voor de verschillende vormen van verantwoording. Er is gekozen om de variabele te veranderen om op die manier meer gedetailleerde data te verkrijgen.

Om meer context te scheppen over de beleidsdomeinen worden in dit hoofdstuk eerst de toezichtsdomeinen geanalyseerd, te weten archief- en informatiebeheer, ruimtelijke ordening, omgevingsrecht, monumentenzorg en huisvesting van statushouders. Deze inzichten zijn belangrijk voor de verdere analyse van dit onderzoek. Vervolgens worden de problemen van meervoudige verantwoording geanalyseerd op alle toezichtsdomeinen, welke gevolgd worden door een deelconclusie en aanbeveling per probleem. Hiermee worden de derde deelvraag, over hoe de problemen worden ervaren, en de vierde deelvraag, over welke factoren deze beïnvloeden, beantwoord. Tot slot sluit dit hoofdstuk af met een vergelijking tussen de dossieranalyse en de interviews.

### 4.1 Analyse toezichtsdomeinen

Verschillende toezichtsdomeinen vormen samen het interbestuurlijk toezicht. Elk toezichtsdomein heeft eigen kenmerken die relevant zijn voor dit onderzoek. In tabel 3 worden de toezichtsgebieden geanalyseerd. Hierbij wordt ten eerste gekeken waarom de provincie toezicht houdt, ten tweede hoe zij toezicht houdt, ten derde of het een politiek gevoelig onderwerp is waar toezicht op gehouden wordt en tot slot aan welke toezichthouders een gemeente verantwoording af moet leggen. Dit schema biedt context voor de rest van de resultaten. De data in de eerste twee rijen zijn afkomstig uit de documentanalyse. In de vierde rij staat wie de toezichthouder per toezichtsgebied is.

Tabel 3: Context interbestuurlijk toezicht provincie Zuid-Holland

<b>Toezichtsgebied</b>	<b>Archief- en informatiebeheer</b>	<b>Omgevingsrecht</b>	<b>Ruimtelijke ordening</b>	<b>Monumentenzorg</b>	<b>Huisvesting van statushouders</b>
<b>Waarom?</b>	Het voldoende beheren van de archieven is in het belang van de gemeentelijke bedrijfsvoering en de publieke verantwoording (VNG, z.d.; Van Houten, 2013).	Het onvoldoende uitvoeren van deze taken kan leiden tot een onveilige en ongezonde leefomgeving voor burgers (Brabant, z.d.)	Het voldoende doorvoeren van wet- en regelgevings zorgt voor prettig leefklimaat voor inwoners gegarandeerd kan worden (Overijssel, 2020).	Monumenten dragen bij aan de publieke waarde van (Brabant, z.d.).	Vergunninghouders hebben recht op een huis in Nederland (Brabant, z.d.)
<b>Wat beoordeelt de provincie Zuid-Holland?</b>	Aan de hand van de KPI's van de VNG, die gemeente zelf ook gebruiken (Provincie Zuid-Holland, 2021).	Het hebben en tijdig vaststellen van: vigerende uitvoerings- en handhavings strategie, uitvoeringsprogramma en evaluatierapportage (Provincie Zuid-Holland, 2021).	Grondgebied-dekkende bestemmingsplannen, waarin de gemeenten een doorslag hebben gemaakt aan de provinciale plannen (Provincie Zuid-Holland, 2021).	Het hebben van een (deskundige) monumentencommissie (Zuid-Holland, 2012)	Ieder half jaar worden het aantal gehuisveste statushouders met de opgaven, hoeveel statushouders gehuisvest moeten worden, vergeleken (Provincie Zuid-Holland, 2021).
<b>Politiek gevoelig?</b>	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja

<b>Toezichthouders?</b>	Gemeenteraad Provincie Archiefinspectie Collega's/ Leidinggevende Media	Gemeenteraad Provincie Collega's/ Leidinggevende Media Burgers	Gemeenteraad Provincie Burgers	Gemeenteraad Provincie Media Burgers Stichtingen	Gemeenteraad Provincie Collega's. Leidinggevende Media Burgers COA/ IND
-------------------------	--	---	--------------------------------------	--	---

## 4.2 Transactiekosten

Voor elk proces beschrijft Schillemans (2008) dat het classificeren, registreren en archiveren van verantwoording onder transactiekosten vallen. Hiermee bedoelt Schillemans dat transactiekosten zowel het hele proces om tot een verantwoording te komen als de mogelijke gevolgen uit de beoordeling, bevatten. De ervaren transactiekosten van de respondenten worden aan de hand van de theorie langsgelopen per toezichtsgebied.

### 4.2.1 Archief- en informatiebeheer

Bij archief- en informatiebeheer gaven de respondenten aan dat het invullen van het interbestuurlijk toezicht weinig tijd in beslag neemt. De meeste respondenten baseren zich op het rapport van de archiefinspectie, die zij eens per twee jaar krijgen.

*“Nee, twee minuten werken. Vaak is het hetzelfde regeltje van een jaar geleden.”* Gemeente e

Wanneer er gekeken wordt naar het proces om tot verantwoording te komen, blijkt uit de onderzoeksresultaten dat de transactiekosten een stuk hoger liggen. Dit heeft te maken met de professionele verantwoording aan collega-experts. De expertisegebieden van deze collega-experts kunnen verschillen (Bovens, 2005). Zowel de respondenten van grote als kleine gemeenten geven aan dat zij het verslag met collega-experts, leidinggevend en externe archivariissen bespreken. Het proces van professionele verantwoording is langer bij grote gemeenten. Dit vertraagt het proces om tot verantwoording te komen, wat de transactiekosten verhoogt. Dit komt overeen met de bevindingen van Omta, Janszen & Batterink (2004), waarin zij beschrijven dat processen langer duren naarmate er meer experts naar kijken. Dit wordt veroorzaakt doordat alle experts een eigen mening over het document kunnen hebben waartussen consensus gevonden moet worden.

*“Het hele proces? Niet dagelijks maar wel een half jaar. (...) Het duurt vrij lang want wij moeten vragen ook weer uitzetten naar recordmanagers die bij de clusters bezig zijn.”* Gemeente a

Naast de professionele verantwoording verhoogt in enkele gevallen de politieke verantwoording de transactiekosten. Dit is voornamelijk het geval bij grote gemeenten. De raadvragen gaan bij grote gemeente voornamelijk over de interne gemeentelijke processen in plaats van over de output zoals bij de verantwoording aan de provincie. De raadvragen veroorzaken dus een nieuw proces van transactiekosten. Dit komt overeen met Cordelia (2006) en Berghuis (2016), die beschrijven dat de transactiekosten hoger zijn naarmate de verantwoording zich focust op andere onderdelen van het product. In dit geval moet er met beide toezichthouders, dus met de gemeenteraad en provincie, aparte afspraken gemaakt worden om de transactiekosten te verlagen.

*“Nee. Die zijn meer in de gemeentelijke processen geïnteresseerd.”* Gemeente a

De Heus (2012) geeft een mogelijke verklaring waarom er een hoger aantal raadsvragen is in grote gemeenten. Hij concludeert namelijk dat kleine gemeenten vaak te maken hebben met zogenoemde ‘sologriffiers.’ Zij zijn veel tijd kwijt aan de logistieke ondersteuning. Dit terwijl de griffiers van grote gemeenten voornamelijk werken aan advies en bijstand van de gemeenteraad. Deze extra ondersteuning zou een reden kunnen zijn waarom raadsleden van grote gemeenten meer raadsvragen stellen, omdat zij de raad kunnen adviseren om onderwerpen te bespreken. Daarnaast zijn grote gemeenten vaak beter geformaliseerd, wat van invloed is op de bestuurscultuur van een gemeente (Van Ostaijen, Boogers, Van Zuydam, 2021).

#### 4.2.2 Omgevingsrecht

De gemeenten sturen dezelfde documenten op naar de provincie als de gemeenteraad jaarlijks wettelijk moet vaststellen op het gebied van omgevingsrecht.<sup>5</sup> Deze documenten zijn herbruikbaar, waardoor de transactiekosten rationeel gezien laag zou moeten zijn (Cordelia, 2006). Er worden twee redenen gegeven waarom de transactiekosten, volgens de respondenten, echter niet laag zijn.

Ten eerste is het beleid van de provincie enkele jaren geleden veranderd, waardoor het invullen van het interbestuurlijk toezicht de eerste keer relatief veel tijd kostte voor de gemeenten. Alle respondenten gaven aan dat de verwachtingen van de toezichthouder na deze verandering destijds onduidelijk waren. Hierdoor waren zij relatief veel tijd kwijt met het zoeken van de juiste documenten. Dit is vergelijkbaar met Rujis, Schweigman & Lutz (2004), waarin staat dat een duidelijke verwachting van de toezichthouder de transactiekosten reduceert. Inmiddels weten de gemeenten wat van hen verwacht wordt.

*“Maar in mijn beleving kost dat weinig tijd. Het kan ook zijn dat een aantal van die gegevens door de omgevingsdienst wordt aangeleverd als het over aantallen gaat dan zal de omgevingsdienst dat wel doen.”* Gemeente d

*“Vorig jaar hebben we echt te laat nog stukken aangeleverd, en toen hebben we heel veel dingen moeten maken dus daar ben ik heel druk mee geweest, met het uitvoeringsplan en het beleid.”* Gemeente e

Ten tweede sturen de gemeenten dezelfde stukken zowel naar de gemeenteraad voor politieke verantwoording als naar de provincie voor juridische verantwoording. De gemeente zou hierdoor slechts één keer transactiekosten moeten maken voor de verantwoording aan meerdere instanties. De transactiekosten zouden hierdoor laag moeten zijn (Cordelia, 2006). Dit blijkt niet het geval te zijn doordat de provincie een andere deadline eist. Zowel grote als kleine gemeenten hebben hier last van. De respondenten geven aan dat de transactiekosten verminderen wanneer de deadline uit de KPI's wordt gehaald. Dit komt omdat de gemeenten het interbestuurlijk toezicht in dit geval in hun eigen beleidscyclus kunnen meenemen. Hierdoor wordt het een extra actiepoint van een lopend proces. Er hoeven in dat geval dus geen extra overleggen gepland te worden, zoals nu wel het geval is. De theorie van Cordelia (2006) vereist dus een kleine aanpassing; de processen moeten gelijktijdig plaats kunnen vinden.

*“Wij hebben gewoon onze eigen cyclus, we hebben die stukken, en puur omdat er staat dat het er voor bepaalde data moet zijn staat het ineens op oranje. (...) Dan*

---

<sup>5</sup> Intern overdrachtsdocument Omgevingsrecht 2019

[wanneer de data uit de criteria zijn, red] *voer je het gewoon uit, en dan wordt het een beetje een extra dingetje.*" Gemeente a.

Er is op dit toezichtsgebied regelmatig sprake van maatschappelijke verantwoording, oftewel verantwoording aan burgers. Deze verantwoording gaat over incidenten. Gemeenten hebben dit veelal uitbesteed aan een loket. Hierdoor hoeven de respondenten de verantwoording niet zelf te geven en versterkt deze verantwoording dus niet de problemen van meervoudige verantwoording.

*"Dus burgers kunnen altijd een klacht indienen. En je hebt zelfs tegenwoordig die WOB-verzoeken, dus ze kunnen alles opvragen wat ze in willen zien."* Gemeente d

#### 4.2.3 Ruimtelijke ordening

Het invullen van het toezichtsdomein ruimtelijke ordening duurt relatief lang in vergelijking met de andere toezichtsgebieden. Dit komt doordat de gemeente eerst moet onderzoeken hoe het huidige provinciale beleid eruitziet, voordat zij haar eigen beleid hiermee kan vergelijken.

*"ik krijg van een collega de vragen door die met ruimtelijke ordening te maken hebben. Dan check ik in hoeverre onze plannen up tot date zijn en vul dat in. Maar eigenlijk begint het met een check van het provinciale beleid. Tijdsindicatie: bij globale check ongeveer 4-8 uur."* Gemeente d

Ook hier zijn de transactiekosten hoger dan enkel het invullen van het formulier; er zit een heel proces omheen. Opvallend uit de interviewuitkomsten zijn de functies van de respondenten op dit toezichtsdomein. Zowel bij grote als kleine gemeenten is er gesproken met degene die het interbestuurlijk toezicht invult. Bij de grote gemeenten waren dit beleidsmedewerkers terwijl de respondenten uit kleine gemeenten vaak teamleiders waren. Uit de interviews komt naar voren dat de beleidsmedewerkers meer tijd kwijt zijn aan professionele verantwoording dan de teamleiders. Dit heeft grote gevolgen voor de transactiekosten. Dit kan twee redenen hebben, ofwel een teamleider hoeft minder af te stemmen met collega's waardoor hij minder tijd kwijt is aan professionele verantwoording, of doordat de gemeenten waar de beleidsmedewerkers het interbestuurlijk toezicht invullen een stuk groter zijn. Hierdoor zijn zij mogelijk meer gebonden aan bureaucratische regels. Als dit tweede het geval is, dan bevestigt dit de theorie van Bokkus. Volgens Bokkus (2019) moeten werknemers van een organisatie met meer bureaucratische regels namelijk meer tijd en moeite investeren in de verantwoording. Grote organisaties zijn gebonden aan meer bureaucratische regels (Martin & Segal, 1977).

*"Maar het kost natuurlijk wel tijd in de zin dat we het ook nog moeten laten vaststellen door het College, en het ter kennis moeten aanbieden aan de raad. Dus heel die bestuurlijke besluitvorming kost wel tijd. Maar de rapportage zelf opstellen, daar ben je ook geruime tijd mee bezig."* Gemeente a.

*"Kijk het invullen gaat vrij soepel, ik weet vanuit mijn eigen medewerkers wat zij wel of niet doen en of we inderdaad de desbetreffende beleidsstukken hebben; dat loopt gewoon."* Gemeente e.

#### 4.2.4 Monumentenzorg

Op het toezichtsgebied monumentenzorg zijn de transactiekosten laag. Dit komt door de beperkte indicator. Bij monumentenzorg hoeven gemeenten enkel in te vullen of zij over een monumentencommissie beschikken. Geen van de respondenten geeft aan dit met collega's te overleggen, oftewel er is geen sprake van professionele verantwoording. Daarbij is de

monumentencommissie in alle gevallen uitbesteedt, waardoor de respondenten geen tijd kwijt zijn aan het proces van de totstandkoming van de verantwoording en/of uitvoering.

*“Kost heel weinig tijd omdat dat alleen maar vragen zijn over de welstand- en monumentencommissie dus die kan ik heel snel beantwoorden”* Gemeente d

#### 4.2.5 Huisvesting van statushouders

Uit alle interviews kwam naar voren dat het invullen van het interbestuurlijk toezicht weinig tijd kost op het gebied van huisvesting van statushouders. De respondenten hebben een duidelijk beeld over de cijfers. Dit komt doordat de provincie meermaals de cijfers naar de gemeenten opstuurt. De juridische verantwoording aan de provincie, de politieke verantwoording aan de gemeenteraad en de maatschappelijke verantwoording aan corporaties komen grotendeels overeen. Hetzelfde product kan hierbij gebruikt worden, waardoor de transactiekosten laag zijn (Cordelia, 2006).

*“Kijk op het moment is het zo gedaan, ik ben er maximaal een half uurtje mee bezig.”* Gemeente e

*“Ik doe bijna hetzelfde naar het college en de corporaties doen we natuurlijk ook maandelijks een update, zeker met de hoge taakstelling.”* Gemeente c

De respondenten geven aan dat de daadwerkelijke transactiekosten veelal lager zijn dan de gevoelde transactiekosten (Bovens & Schillemans, 2009). De gevoelde transactiekosten kwamen veelal aan het licht wanneer er doorgevraagd werd over de efficiëntie van het interbestuurlijk toezicht. De respondenten maakten dit kenbaar door te impliceren dat het interbestuurlijk toezicht als iets groots aanvoelt.

*“Ja kijk het is een beetje wisselend. Aan de ene kant denk ik het is niet zo heel erg veel werk, maar aan de andere kant ligt er natuurlijk genoeg ander werk.”* Gemeente e

Naast enkel te verantwoorden op cijfers, geven de gemeenten ook inhoudelijke verantwoording aan collega-experts. Net zoals bij archief- en informatiebeheer zijn grote gemeenten hier meer tijd aan kwijt dan kleine gemeenten. Opvallend is dat een gemeente uit samenwerkingsverband 1 aangeeft regelmatig met collega-experts van andere gemeenten samen te werken. Bij overige samenwerkingsverbanden is dit niet genoemd. Dit regionale proces komt boven op de reguliere transactiekosten, omdat deze samenwerking verder gaat dan enkel op de cijfers waar de meeste toezichthouders zich vooral op focussen.

#### 4.2.6 Conclusie & aanbevelingen

Enkele factoren beïnvloeden de transactiekosten. Allereerst is er een groot verschil te zien tussen de toezichtsgebieden in de hoeveelheid tijd waarmee de respondenten bezig zijn met het verantwoordingsproces. Dit komt door de beschikbare informatie. Bij het toezichtsgebied ruimtelijke ordening wordt geen aanvullende informatie toegestuurd, waardoor de respondenten dit zelf moeten opzoeken wat de transactiekosten verhoogd. Daarentegen wordt bij huisvesting van statushouders actief informatie verschaft en is de relatie tussen toezichtontvanger en toezichthouder beter, waardoor de transactiekosten laag zijn. Het is verstandig om zowel te investeren in de relatie tussen toezichthouder en toezichtontvanger en in het beoordelingsmechanisme wanneer de verantwoording regelmatig terugkomt, zoals gesuggereerd door Williamson (1985).

Ten tweede is hergebruik van het verantwoordingsproces belangrijk. Wanneer de verantwoording meerdere keren gebruikt kan worden, zijn de transactiekosten lager. Uit de

onderzoekresultaten kwam duidelijk naar voren dat afwijkende deadlines hier een negatieve invloed op hebben, zoals bij omgevingsrecht.

Ten derde speelt de functie van degene die het verantwoordingsproces invult (toezichtontvanger) een rol. Hoe hoger de functie, hoe minder transactiekosten de toezichtontvanger kwijt is aan professionele verantwoording.

Ten vierde lijkt de regio waarin de gemeente zich bevindt van invloed te zijn op de transactiekosten. Regio's met intensieve samenwerking, zoals samenwerkingsverband 1, zijn meer tijd kwijt aan professionele verantwoording dan andere regio's.

Tot slot speelt de grootte van een gemeente mee in de professionele verantwoording aan expert-collega's. Grote gemeenten hebben langere verantwoordingsketens dan kleine gemeenten.

De respondenten hebben zelf aanbevelingen over het reduceren van de transactiekosten. Zo wordt meermaals genoemd dat de deadlines die gelden bij ruimtelijke ordening inefficiënt zijn. Ook zijn op meerdere beleidsterreinen dingen genoemd waaruit blijkt dat de provincie geen informatie zou moeten opvragen die zij zelf al heeft. Ook dit wordt inefficiënt genoemd.

*“Dat de data ontsloten wordt, dan zal je er nog voor kunnen kiezen om bepaalde stukken standaard op een bepaald onderdeel van de gemeentelijke website te zetten.”* Gemeente a

*“Naja het enige wat ik al zei, is dat je een beetje het idee krijgt, als ik er zo op terug kijk, dat het informatie is die al bekend is en dat het effectiever ingericht zou kunnen worden. Er wordt iets toegestuurd van 'vul dit maar even in' terwijl die informatie toch al bekend is. Het zal iets efficiënter kunnen.”* Gemeente f

### 4.3 Conflicterende verwachtingen

Bij meervoudige verantwoording kunnen de verschillende toezichthouders conflicterende verwachtingen hebben (Schillemans, 2008). In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de gemeenten deze conflicterende verwachtingen ervaren en tussen welke toezichthouders de belangen voornamelijk verschillen. Daarbij worden de mogelijke oorzaken van deze conflicterende verwachtingen en belangen (theoretisch) onderbouwd.

#### 4.3.1. Archief- en informatiebeheer

De respondenten moeten hun archief- en informatiebeheer verantwoorden aan de gemeenteraad. Uit de meeste interviews bleek dat de gemeenteraad weinig vragen stelt over het archief- en informatiebeheer. Hierdoor hebben de respondenten het gevoel dat er weinig bekendheid heerst over dit beleidsterrein bij raadsleden.

*“Maar ik heb toch de indruk dat ze onvoldoende kennis hebben van de informatie en archiefbeheer om daadwerkelijk controle uit te kunnen voeren. Een verslag van een gemeentearchivaris wordt gezien als een verslag van de archiefbewaarpplaats terwijl ze dan minder op de hoogte zijn van alle ontwikkelingen in het concern zelf.”* Gemeente a

*“Mensen vinden archiveren niet leuk, het is ook niet sexy.”* Gemeente d

Ondanks weinige interesse en kennis van de gemeenteraad, hebben zowel gemeente, archiefinspectie en provincie dezelfde verwachting en belang, namelijk dat het archief op orde

is. Daarbij lijken de burgers (maatschappelijke verantwoording) geen verwachtingen te hebben bij het archief- en informatiebeheer. Dit komt waarschijnlijk omdat het archief- en informatiebeheer te ver van de burgers afstaat, waardoor zij zich er niet mee bezig houden.

*“Ik denk dat ze allebei als toezichthouder op de controlerende taak zitten, zullen ze dezelfde belangen hebben. Het moet gewoon op orde zijn.”* Gemeente e

Een enkele respondent gaf aan dat er conflicterende belangen aanwezig waren op het archief- en informatiebeheer. Dit afwijkende belang lijkt meer te maken te hebben met de reputatie van de gemeenteraad dan dat zij echt conflicterende belangen hebben op het gebied van archief- en informatiebeheer:

*“Dat zaakstelsel, dat lag wel politiek gevoelig. Dat stelsel is pas ingevoerd, heeft veel geld gekost, en dan kom je met de boodschap dat het helemaal niet goed is op het gebied van informatiebeheer.” (...)* *“We hebben eigenlijk allemaal hetzelfde belang; dat de informatie juist geborgd wordt.”* Gemeente c

Om het te verwoorden in termen van Klingner, Nalbandian & Romzek (2002) botsen de belangen op administratief perspectief, wat betekent dat het beleid lastig uit te leggen is aan de relevante stakeholders, in dit geval de burgers. Naast het administratief perspectief formuleren Klingner, Nalbandian & Romzek (2002) ook het marktperspectief, wat betekent dat partijen hetzelfde denken over een oplossing. Hierin komen verwachtingen van provincie en gemeenten overeen.

#### 4.3.2. Omgevingsrecht

Volgens de respondenten is er geen sprake van conflicterende verwachtingen en belangen tussen de provincie en de gemeente op omgevingsrecht. Wel benadrukken verschillende respondenten dat de provincie verder van de burger afstaat. Hiermee verwijzen de respondenten naar het gegeven dat de gemeenteraad graag iets extra's doet voor haar inwoners. Raadsleden willen namelijk na de verkiezingen opnieuw verkozen worden (vgl. Zohlhöfer, 2009).

*“Het hogere belang zal dan zijn de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken.”* Gemeente d

Volgens de principaal-agent theorie worden de verschillende belangen versterkt door informatieasymmetrie (Schillemans, 2010). De provincie en gemeenten hebben echter evenveel informatie op het gebied van omgevingsrecht. De provincie participeert namelijk in de omgevingsdienst, die bij veel gemeenten de milieutaken overneemt. Dit is terug te zien in de verwachtingen omtrent omgevingsrecht; de verwachtingen zijn nagenoeg hetzelfde, namelijk dat de leefomgeving voor inwoners zo prettig mogelijk is.

*“Waarbij ik inderdaad ook nog denk, als het gaat om het werk wat de omgevingsdienst doet; daar zit de provincie zelf ook bij.”* Gemeente a

Ondanks de gezamenlijke verwachtingen van de provincie en de gemeenten geven enkele respondenten aan dat er sprake kan zijn van conflicterende belangen. Deze conflicterende belangen spelen zich vooral af bij individuele gevallen. De belangen verschillen wanneer het een individuele burger betreft. Dit is veelal het geval wanneer een burger een aanpassing aan zijn leefomgeving wil bewerkstelligen, maar dit wettelijk gezien niet mag. Elk individu kiest voor hetgeen dat hem persoonlijk het beste uitkomt (Cramer, 2002). Dit staat op gespannen



voet met de belangen die de gemeente heeft. De gemeente vertegenwoordigt hierin het collectief belang.

*“Maar op individueel niveau liggen die belangen heel anders. Als jij de vergunning van de gemeente niet krijgt voor jouw bouwplan...”* Gemeente d

#### 4.3.3. Ruimtelijke ordening

Bij ruimtelijke ordening lijken de conflicterende belangen tussen de gemeente en de provincie vooral gericht te zijn op individuele incidenten. Het conflict in de belangen lijkt veroorzaakt te worden doordat gemeenten meer willen realiseren voor haar bedrijven en burgers dan de provincie. Naast dat raadsleden veelal herkozen willen worden (Zohlhöfer, 2009), is de fysieke en sociale afstand tussen burger en volksvertegenwoordiging kleiner bij een gemeente. Dit is een extra stimulans voor raadsleden om goed beleid te realiseren. Burgers kunnen de weg naar raadsleden wel vinden, maar de afstand naar ambtenaren is door alle bureaucratie te groot (Van Oosterhout, Van der Veer & Bosselaar, 2014). Tot slot zijn gedecentraliseerde overheden omgevingsbewuster dan hogere overheden. Hierdoor kunnen zij betere keuzes maken (Ran, 2017).

*“Ook omdat er bedrijven zijn, omdat het provinciaal bevoegd gezag, en soms omdat het natuurlijk de burgers van \*Stad\* betreft, wil ons bestuur soms dat er nog een plusje wordt opgezet.”* Gemeente a

*“Nou ik denk wel hetzelfde belang. De gemeente wil haar taken goed uitvoeren en de provincie wil dat natuurlijk ook.”* Gemeente b

#### 4.3.4. Monumentenzorg

Hoewel de gemeenteraad, monumentencommissie en provincie op het eerste gezicht dezelfde verwachtingen en belangen lijken te hebben op het gebied van monumentenzorg, verschillen de prioriteiten erg per politieke kleur. De progressieve partijen lijken duurzaamheid boven het behouden van monumenten te prioriteren. Dit zien de respondenten vaak terug bij incidenten, wanneer het kwaad al geschied is. Hierin lijkt de grootte van de gemeente geen beïnvloedende factor te zijn, maar het aantal monumenten dat een gemeente heeft wel. Daarbij zijn in grote monumentale gemeenten ook meer stichtingen actief (administratieve verantwoording) die een belang hebben bij het behouden van een monument.

*“Ja, die willen kunststof kozijnen en dan zeggen wij dat dat niet mag in een monument. Dan is het al uitgevoerd en dan zegt de wethouder; maar het ziet er toch mooi uit, ja dat zijn best lastige gesprekken. Ja het ziet er netjes uit, maar je verstoort wel het erfgoed.”* Gemeente d

*“We hebben niet heel veel monumenten in \*Stad\*, gelukkig, we zijn geen Delft of Gemeente d. Ik denk dat daar wel hele andere discussies kunnen lopen.”* Gemeente e

Ook bij monumentenzorg is te zien dat de belangen tussen burger en overheid kunnen verschillen. Dit komt omdat burgers, wanneer zij in het bezit zijn van monumentaal pand, zich aan bepaalde regels moeten houden waar zij het niet altijd mee eens zijn. Dit kunnen zij uitvechten bij de rechtbank. Ook hier geldt dat de burger individualistisch kiest voor zijn eigen belang in plaats van het algemeen belang (Cramer, 2002). De rechtbank, waaraan burger en gemeente zich moeten verantwoorden, heeft hier geen eigen belangen, enkel dat het beleid rechtmatig en rechtvaardig wordt uitgevoerd.

*“Aan de andere kant zijn burgers die in het bezit zijn van zo'n monument wat een beetje vervallen is. Ja, dan proberen ze het van de monumentenlijst af te krijgen om het te kunnen slopen en er een nieuw huisje neer te zetten.”* Gemeente b

*“Toen gingen we tot en met de rechtbank, en toen zat daar de voorzitter van de Heemschut [monumentale belangenbehartiger, red.]”* Gemeente d

#### 4.3.5 Huisvesting van statushouders

Het uitvoeren van de taakstelling bij de huisvesting van statushouders is een wettelijke taak. De gemeenten zetten zich daarom in om de taakstelling te behalen. De woningbouwcorporaties en raadsleden vinden het daarbij belangrijk dat een veilige leefomgeving voor alle inwoners gegarandeerd wordt. De provincie controleert echter alleen op het behalen van resultaten. Het verschil in perspectief zit in de afstand tussen de organisaties en de burgers.

*“In dat opzicht is het iets anders, verschillende invalshoeken, maar ik denk als je er hoog over vliegt dat iedereen wel hetzelfde belang heeft, ja.”* Gemeente d

*“Tenminste wij vinden het belangrijk dat statushouders zo goed en permanent gehuisvest worden. Voor de provincie en het Rijk is het meer als ze maar gehuisvest zijn dan maakt het niet uit hoe.”* Gemeente a

De burgers (maatschappelijke verantwoording) hebben duidelijk andere belangen dan de eerdergenoemde instanties. Dit komt omdat het voor hen oneerlijk aanvoelt dat statushouders voorrang krijgen op woningen. Enkele raadsleden zijn gevoelig voor dit gedachtegoed, maar omdat het een wettelijke taak is, proberen zij dit toch zo goed mogelijk uit te voeren.

*“We hebben natuurlijk ook onze reguliere urgente. En je kan wel eens scheve gezichten krijgen.”* Gemeente e

*“Misschien dat er in dat soort gevallen raadsleden kunnen denken; eigen inwoners eerst.”* Gemeente e

*“Kijk bij dit onderwerp is het natuurlijk zo stel we zouden het dubbele huisvesten dan zouden we een groter probleem hebben met de raad, dan dat we er eentje 8 dagen te laat hebben gehuisvest. Dat vinden ze niet zo snel zo heel vervelend.”* – Gemeente c

#### 4.3.6. Conclusie & aanbevelingen

Uit de interviews blijkt dat het niet vaak voorkomt dat er sprake is van structureel conflicterende belangen en verwachtingen. Uit de resultaten zijn drie relevante bevindingen terug te lezen. Ten eerste worden de conflicterende belangen veelal zichtbaar wanneer het incidenten betreft. Bij deze incidenten verschillen veelal de belangen van de burgers met ‘andere organisaties’. Dit lijkt te komen doordat de burgers voor eigen gewin kiezen in plaats van voor het collectief belang, wat overeenkomt met de myth rational choice theory van Cramer (2002).

Ten tweede worden conflicterende belangen versterkt door de politieke gevoeligheid van de toezichtsdomeinen. In tegenstelling tot de eerste conclusie zijn er in enkele gevallen ook conflicterende belangen over het structurele beleid. Dit betreft de burgers en individuele raadsleden. Zij zijn het dus niet altijd eens met het structurele beleid van de gemeente. In dit onderzoek worden huisvesting van statushouders en monumentenzorg als politiek gevoelige

onderwerpen beschouwd. Monumentenzorg en huisvesting van statushouders zijn de enige twee toezichtsgebieden waar er in de gemeenteraad geen consensus lijkt te zijn, waardoor enkele raadsleden in conflict komen met de standpunten van de provincie.

Ten slotte hebben veel partijen waaraan verantwoording afgelegd moet worden geen direct belang bij het beleid. Zo hebben de media of de rechtbank geen specifieke belangen of verwachtingen over hoe het beleid eruit zou moeten zien. Dit staat haaks tegenover de suggestie van Schillemans uit 2008 waarin hij deze actoren en de problemen van meervoudige verantwoording in één onderzoek benoemd.

Het informatieniveau van de betrokken partijen lijkt belangrijk te zijn in het ontwikkelen van een belang en/of verwachting (Schillemans, 2010). Uit de interviews blijkt dat er veel kennis ontbreekt bij raadsleden en burgers. Meerdere respondenten gaven aan dat het zou helpen als het kennisniveau van de betrokken partijen verbeterd zou worden. Daarnaast zouden de gemeenten graag met de provincie in gesprek te gaan.

*“Ik ben nog steeds van mening dat er gewoon niet helder een open gecommuniceerd wordt naar hen toe dus ze weten niet hoe de vork in de steel zit. En dan krijg je dit soort dingen.”* Gemeente e

*“Maar ook zeg maar eerder het gesprek aan gaan met elkaar. En met elkaar kijken welke belangen heeft de provincie en welke belangen hebben wij.”* Gemeente e

#### 4.4 Negativisme

Negativisme draait om het gevoel dat de toezichtontvanger krijgt door het toezicht of de feedback van de toezichthouder (Schillemans, 2008). Het negativisme kan op meerdere manieren geuit worden, zo kunnen toezichtontvangers actief opzoek gaan naar strategische keuzes om risico's te voorkomen (Van de Walle & Kampen, 2003) of op een tijdelijke manier op te vangen (Van Dalen, 2006). Daarbij ervaren toezichtontvangers dat zij geen kans krijgen om het beleid uit te leggen, waardoor de menselijke maat ontbreekt (Van Dalen, 2006). Deze theorieën worden aan de hand van praktijkvoorbeeld ontkracht of bevestigd.

##### 4.4.1. Archief- en informatiebeheer

Wanneer het interbestuurlijk toezicht plaatsvindt, brengt dit volgens de respondenten niet direct negatieve gevoelens met zich mee op het gebied van archief- en informatiebeheer. Toch zijn er wel tekenen van negativisme te zien. Een kleine gemeente lijkt strategische keuzes te maken in de formulering naar haar gemeenteraad. Strategische keuzes kunnen gevormd worden door 'framing'. Volgens Fairhurst & Sarr (1996) wordt er bij het framen en nuanceren gekozen voor zo'n aantrekkelijk mogelijke boodschap voor de ontvanger. Daarnaast geven kleine gemeenten aan actief opzoek te gaan naar problemen om negatieve feedback te voorkomen (bv. Van de Walle & Kampen, 2003).

*“Toen moesten we wel echt kijken van; goh hoe formuleer je dat? (...) Je kan wel nuanceren en formuleren zoals ik zei, maar je moet wel eerlijk blijven, je moet het wel houden zoals het is.”* Gemeente c

*“Ondanks dat wij vrijwel altijd een groene beoordeling krijgen, wil ik niet dat er achterover geleund wordt. We moeten natuurlijk wel aan de slag om de dingen te verbeteren.”* Gemeente c

*“We moeten dat gewoon voorblijven. Dat betekent dat wij ons in 2021 en 2022 nog meer moeten gaan focussen op in dit geval op het archief.”* Gemeente b

Ook bij grote gemeenten werd negativisme zichtbaar. De respondenten gaven aan dat zij geen ruimte krijgen om context toe te voegen aan de verantwoording (vgl. Van Dalen, 2006). Er wordt enkel gekeken of de gemeenten voldoen aan de criteria in de KPI's van het interbestuurlijk toezicht.

*“En zo'n formulier invullen met 'ja', 'nee' of 'deels', dat zegt gewoon te weinig.”*  
Gemeente a

#### 4.4.2. Omgevingsrecht

De respondenten zijn verdeeld over de gevoelens die het interbestuurlijk toezicht oproept op het gebied van omgevingsrecht. De respondenten uit grote gemeenten lijken hierin kritischer te zijn dan de respondenten uit kleine gemeenten. Het is onduidelijk of dit komt doordat de respondenten uit grote gemeenten meer te zeggen hebben vanwege hun relatieve machtspositie. Dit resultaat bevestigt de theorie van Schillemans (2008) dat meervoudige verantwoording negatieve gevoelens met zich mee kan brengen.

*“Ik vond dit ook wel eens een hopeloos ouderwetse exercitie, dan zie je die sheet en dan denk ik er gebeurt helemaal niks mee.”* Gemeente a

*“Nee, ik vind het niet vervelend om in te vullen, nee. Nee.”* Gemeente e

#### 4.4.3. Ruimtelijke ordening

In de interviews over ruimtelijke ordening kwam naar voren dat kleine gemeenten negatieve gevoelens ervaren wanneer het interbestuurlijk toezicht binnenkomt, doordat er geen rekening gehouden wordt met de context van het beleid en daardoor met de menselijke maat (vgl. Van Dalen, 2006). De gemeenten ervaren dit als onpersoonlijk. Het stoplichtenmodel brengt weinig nuance, terwijl de gemeenten liever de dialoog met de provincie aangaan.

*“Het zal wel goed zijn om er zelf een bepaalde context bij te kunnen plaatsen.”*  
Gemeente b

*“Je kan jezelf niet eens toelichten waarom het zo is. Ja dat levert bij mij wel frustratie op.”* Gemeente e

*“Jawel, want wij, laat ik het zo zeggen, op het moment dat wij iets niet goed doen ontstaat er een rood stoplichtje in de rapportage en daar slaat in ons geval de gemeentesecretaris op aan.”* Gemeente c

Volgens Schillemans (2008) ontmoedigt negativisme de sfeer in een organisatie. Dit wordt bevestigd door grote gemeenten; zij kunnen de verwachtingen van de provincie niet waarmaken. De verwachtingen van de provincie zijn volgens hen niet realistisch, doordat zij onvoldoende capaciteit hebben. De verwachtingen gaan daarbij niet over het inhoudelijke beleid, maar over de snelheid waarmee de gemeenten het beleid moeten realiseren. Vervolgens krijgen de gemeenten een negatieve beoordeling.

*“Bij een wijziging van het provinciale beleid gaat de provincie er van uit dat bestemmingsplannen direct (zo spoedig mogelijk) op hun beleid worden aangepast. Dat is in de praktijk niet te doen, zeker niet als een gemeente meer dan 100 bestemmingsplannen heeft.”* Gemeente d

#### 4.4.4. Monumentenzorg

Op het toezichtsgebied monumentenzorg is het lastig om de theorie van Schillemans (2008) te bevestigen of te ontcrachten. Dit komt doordat de verantwoording aan de gemeenteraad en aan de provincie geen negatieve gevoelens opwekt. Hierdoor lijkt de theorie ontcracht te worden. De respondenten geven echter wel aan dat zij negatieve gevoelens krijgen wanneer hun bewindspersoon iets toelaat wat tegen de richtlijnen van het beleid is. In dit geval zorgen de bewindspersonen en burgers voor negativisme. Dit negativisme lijkt vooral op te spelen bij incidenten. De vraag is hier echter in hoeverre er bij deze gevallen sprake is van verantwoording van de respondenten. De respondenten voeren hier zelf namelijk geen taken uit die beoordeeld worden.

*“Als een wethouder zegt; ik vind het toch goed bijvoorbeeld? Ja daar worden collega's pissig over. Maar dat is natuurlijk in een ambtelijke organisatie, de wethouder heeft het laatste woord.”* Gemeente d

#### 4.4.5 Huisvestings van statushouders

De respondenten van huisvesting van statushouders geven aan geen mogelijkheid te krijgen om de context achter de cijfers toe te lichten. Hierdoor voelen zij zich machteloos (vgl. van Dalen, 2006), want zij moeten statushouders huisvesten in een te krappe woningmarkt. Alle respondenten geven aan dat zij vinden dat het menselijk aspect van de toezichthouder ontbreekt. Daarbij levert het negatieve gevoelens op wanneer de respondenten op de hoogte zijn van het resultaat en de provincie dit nogmaals benadrukt.

*“De provincie handelt soms “vragend en eisend”, terwijl onvoldoende plaatsingen vaak eenvoudig te weerleggen zijn. Het sec sturen op cijfers is dus onvoldoende.”*  
*“En dan word je soms nog steeds niet begrepen, dat is jammer dan vraag ik me af waar we het voor doen.”* Gemeente b

*“Zal het wel prettig vinden als er meer mogelijkheid is om in dit geval de cijfers van de gemeente zelf daar meer input en wellicht ook een toelichting op te kunnen geven.”*- Gemeente d. *“En kijk het antwoord was 'computer says no' en dan krijg je automatisch zo'n brief.”* Gemeente c

*“En het feit dat zij het nogmaals benadrukken, dan heb ik zoiets van peper het maar in en dat kan soms een beetje irritatie opwekken.”* Gemeente e

Om negatieve feedback te voorkomen, maken zowel grote als kleine gemeenten strategische keuzes. Zo wordt er gelet op de formulering van een stuk. Daarnaast wordt een strategische keuze gemaakt in het beleid van een gemeente. Deze keuze wordt enkel gemaakt doordat de gemeente de wettelijke taak anders niet behaald, hoewel dit niet het meest optimale beleid is vanuit het oogpunt van de gemeente. Met andere woorden worden keuzes gemaakt die wellicht niet optimaal zijn voor de maatschappij, maar de toezichtontvanger voelt zich door de toezichthouder gedwongen om deze keuze te maken (vgl. Van Dalen, 2006).

*“Ja, je schrijft natuurlijk zelf zo'n stuk.”* Gemeente c

*“dit jaar, omdat het er zoveel zijn, zijn we toch aan het kijken voor tijdelijke huisvesting. Dat hebben we voorgaande jaren nooit gedaan, want we willen eigenlijk deze mensen een permanente plek geven.”* Gemeente a

Tot slot speelt de angst dat de provincie ingrijpt met de interventieladder een rol. Huisvesting van statushouders is het enige toezichtsgebied waarbij de interventieladder gebruikt wordt. Ruygrok & Leen (1991) beschrijven dat naarmate de pakkans groter wordt, de zwaarte van de straf hoger is en de kans groot is dat deze straf daadwerkelijk opgelegd wordt, iemand eerder beslist om zich aan de regels te houden. Deze theorie wordt bevestigd omdat bij huisvesting van statushouders de respondenten het toezicht serieuzer nemen dan bij de andere toezichtsgebieden.

*“Dat is iets wat je niet wilt. Dan kan het bijvoorbeeld zijn dat ze hele dure gebouwen aankopen, en gaan, die gaan inrichten voor huisvesting op plekken die we het niet willen tegen veel te hoge kosten.”* Gemeente a

*“We willen niet dat de provincie in de plaats moet treden en onze taken overneemt.”* Gemeente b

#### 4.4.6. Conclusie & aanbevelingen

Op alle beleidsterreinen komt negativisme voor. Hoewel negativisme op het eerste gezicht evenredig voorkomt, lijken er toch verschillen tussen grote en kleine gemeenten te zijn. Uit de interviews bleek dat zowel grote als kleine gemeenten meerdere malen aangeven dat zij een strategische keuze maken om op deze manier negatieve feedback te voorkomen (vgl. Van de Walle & Kampen, 2003). Ook ervaren de respondenten negatieve gevoelens doordat zij geen kanttekeningen bij het toezicht kunnen plaatsen (vgl. Van Dalen, 2006). Hoewel zowel grote als kleine gemeenten frustraties ervaren, uiten grote gemeenten dit explicieter. Tot slot lijkt het negativisme zich voornamelijk af te spelen op het interbestuurlijk toezicht. Dit kan komen doordat de respondenten het interbestuurlijk toezicht negatiever ervaren dan ander toezicht. Waarschijnlijker komt dit doordat het interview vanuit het interbestuurlijk toezicht van de provincie aangevraagd is, waardoor de respondenten zich vooral op het interbestuurlijk toezicht focusten.

Om de negatieve gevoelens te verminderen, stellen de respondenten voor om meer context te kunnen plaatsen in de toezichtsformulieren. Daarnaast zou meer kleuren in het stoplichtenmodel voor meer nuance kunnen zorgen. Wanneer een gemeente onvoldoende scoort, zouden zij graag het gesprek aan willen gaan.

*“Ik zal het wel prettig vinden als er meer mogelijkheid is om in dit geval de cijfers van de gemeente zelf daar meer input en wellicht ook een toelichting op te kunnen geven.”* Gemeente e

*“Ja, dat je heel even kan aangeven wat je aan het doen bent. Dat zal wel een goede zijn.”* Gemeente c

### 4.5 Blame-shifting

Wanneer een toezichthouder niet adequaat toezicht houdt, wordt hij verantwoordelijk gesteld door toezichtontvangers (Dijksta & Visscher, 2007). Door meervoudige verantwoording wordt het ingewikkeld om iemand verantwoordelijk te houden voor het falen van beleid (Schillemans, 2008). Hieronder wordt gekeken in hoeverre blame-shifting in praktijk voorkomt aan de hand van de literatuur.

#### 4.5.1. Archief- en informatiebeheer

Hoewel veel respondenten aangeven dat er sprake is van professionele verantwoording, geven zij de collega-experts nooit de schuld van slecht beoordeeld beleid binnen archief- en

informatiebeheer. Enkel een archiefinspecteur (administratieve verantwoording) heeft eenmaal commentaar gekregen op zijn handelen (vgl. Dijksta & Visscher, 2007).

*“En daar verwijt ik de archiefinspectie dus ook wat, want dan denk ik; dan heb je niet goed genoeg geïnspecteerd, want dat had je dat gelijk het eerste of het tweede jaar aan het licht moeten brengen.”* Gemeente b

Uit de interviewresultaten blijken de omstandigheden waar de gemeenten mee te maken hadden vaak de schuld krijgen voor het falen van het beleid, zoals bezuinigingen of capaciteit. Dit heeft te maken met blame avoidance; een begrip dat uit de politieke wetenschap komt. Bij blame avoidance claimen politici het beleid wanneer het goed gaat, maar schuiven ze de schuld af op iemand anders wanneer het beleid niet werkt (Bonoli, 2012). Weaver (1998) voegt daaraan toe dat wanneer er gezocht wordt naar iets dat de schuld kan krijgen voor niet-werkend beleid, er gekeken wordt naar blame-motivations, oftewel omstandigheden die invloed hadden op het beleid.

*“Dat heeft zo zijn oorzaken; veel verloop, overlijden van mensen, bezuinigingen en het niet goed genoeg onderkennen, zo noem ik het dan maar, van het belang van het archief.”* Gemeente e

#### 4.5.2. Omgevingsrecht

Blame-shifting is slechts bij één interview aan bod gekomen bij omgevingsrecht. De professionele verantwoording, ofwel verantwoording aan collega-experts, krijgt de schuld voor het te laat inleveren van de stukken. In het interview is aangegeven dat de collega-expert door omstandigheden geen tijd had voor het interbestuurlijk toezicht.

*“Ja, daar zijn veel gesprekken over nodig. En nu bijvoorbeeld, bij ons duurt het nog lang voordat het financiële plaatje rond is. Maar dat heeft er ook mee te maken dat de financiële collega een tijdje afwezig is geweest.”* Gemeente

#### 4.5.3. Ruimtelijke ordening

Door de hoge transactiekosten krijgen de omstandigheden regelmatig de schuld van de negatieve beoordeling op het toezichtsgebied ruimtelijke ordening. De theorie van Weaver (1998) wordt hiermee bevestigd; De respondenten zoeken dus naar blame-motivations, zoals werkdruk, om het beleid te verantwoorden (vgl. Weaver, 1998).

*“We zijn nu op dit moment al heel druk bezig met het beleid op te stellen, maar wat ik net al zei met dat schaken op meerdere borden.”* Gemeente b

*“Alleen kunnen niet alle beleidswijzigingen direct in bestemmingsplannen worden vertaald, onder meer vanwege proceduretijd en werkdruk.”* Gemeente d

Daarnaast is opvallend dat op dit toezichtsgebied kleine gemeenten ervoor kiezen om het interbestuurlijk toezicht helemaal niet in te leveren. Dit heeft veelal met tijdgebrek te maken. Bij beide gemeenten is deze keuze met de gemeenteraad besproken. De gemeenteraad als toezichthouder wordt hierbij geprioriteerd boven de verantwoording aan de provincie. Het niet inleveren van het toezicht wordt namelijk verantwoord doordat een andere toezichthouder hiermee akkoord is (bv. Dijksta & Visscher, 2007).

*“Dan is het net vastgesteld en dan kunnen we weer de hele trommel opentrekken. Dus we hebben nu zelf allemaal wel zoiets van we waren al niet helemaal op orde, maar om het nu voor de helft, voor een 5,5 te gaan dat doen we niet.”* Gemeente b

*“En in 2019 hadden wij die documenten niet vastgesteld maar dat was mede op verzoek van het College en de Raad.”* Gemeente e

#### 4.5.4. Monumentenzorg

Bij monumentenzorg vindt blame-shifting enkel plaats op incidenten, dus wanneer de gemeenteraad of een wethouder iets doet wat tegen het beleid van de gemeente ingaat. Het gebrek aan adequaat toezicht lijkt hier het probleem. Geen van de toezichthouders grijpt in wanneer er een incident plaatsvindt. Dit kan veelal verklaard worden doordat de toezichthouders te laat achter het incident komen. In deze gevallen is het kwaad al geschied, want bij monumentenzorg is een keuze onomkeerbaar. De respondenten geven de schuld aan alle toezichthouders en bewindslieden.

*“Dan zie je van alles gebeuren dat de gemeente eigenlijk niets aan doet. Dat doet de gemeente niet, maar ook de provincie niet, de omgevingsdienst niet.”* Gemeente b

#### 4.5.5 Huisvesting van statushouders

Alle respondenten gaven aan dat de context erg belangrijk is bij huisvesting van statushouders. Dit is, in termen van Weaver (1998), een blame-motivation. In alle interviews is de krappe woningmarkt genoemd als obstakel voor het al dan niet behalen van de taak. Ook de theorie van Dijkstra & Visscher (2007) komt in de praktijk voor; organisaties waaraan verantwoording afgelegd moet worden, krijgen de schuld voor het niet of moeizaam behalen van de taak. In dit geval is dat de administratieve verantwoording aan het IND. De respondenten geven aan dat zij door de achterstanden van de IND momenteel een onhaalbare doelstelling opgelegd hebben gekregen.

*“Tot slot zijn we afhankelijk van de koppelingen door het COA. We kunnen als gemeente wel een bepaalde taakstelling krijgen, maar als er onvoldoende koppelingen zijn, bijvoorbeeld door de achterstanden bij de IND, dan is er een dermate grote afhankelijkheid dat de taakstelling onder druk komt te staan.”* Gemeente b

*“In dit geval, kijk wij zijn weer afhankelijk van de corporaties toch.”* Gemeente c

#### 4.5.6. Conclusie & aanbevelingen

De respondenten zoeken omstandigheden die zij de schuld kunnen geven voor het falen of moeizaam behalen van het beleid (vgl. Weaver, 1998). De theorie van Dijkstra & Visscher (2007) kwam voornamelijk onder kleine gemeenten naar voren. In de meeste gevallen kreeg de professionele of administratieve verantwoording de schuld. Het duidelijkst was de blame-shifting bij ruimtelijke ordening. Met de gemeenteraad is afgesproken om andere prioriteiten te stellen dan het interbestuurlijk toezicht. De gemeenteraad kreeg hierbij de schuld voor het niet inleveren van de benodigde documenten van het interbestuurlijk toezicht.

De respondenten hebben op dit specifieke probleem geen aanbevelingen gegeven.

### 4.6 Multiple Accountabilty Disorder (MAD)

Doordat de toezichtontvanger zich aan meerdere toezichthouders moet verantwoorden, vindt hij het lastig om zijn eigen draai te geven aan het beleid. MAD uit zich in onzekerheid, wantrouwen of een slechte follow-up (Schillemans, 2008; Schillemans, 2015). MAD is lastig



vast te stellen (Koppel, 2005). Hieronder wordt beschreven in hoeverre de symptomen van MAD voorkomen en daarbij worden de theorieën over MAD bevestigd of ontkracht.

#### 4.6.1. Archief- en informatiebeheer

Uit de meeste interviews komt geen duidelijke MAD naar voren op het gebied van archief- en informatiebeheer. De respondenten geven echter wel aan weinig vertrouwen te hebben in de manier waarop de provincie toezicht houdt. Uit alle interviews bleek dat zij, ondanks de inefficiëntie van het interbestuurlijk toezicht, wel vertrouwen hebben in de provincie als toezichthouder.

*“Ja, qua efficiëntie vind ik het dus niet heel handig.” Gemeente a*

#### 4.6.2. Omgevingsrecht

Er lijkt sprake te zijn van een strijd tussen verschillende toezichthouders bij omgevingsrecht, waardoor de toezichtontvangers niet weten welke lijn zij moeten volgen. Grote gemeenten zijn kritisch op het interbestuurlijk toezicht en voegen een eigen interpretatie toe aan de uitvoering en verantwoording hiervan. Zij volgen hun eigen pad omdat ze die relevanter vinden dan het pad van het interbestuurlijk toezicht. Daarnaast scoren bijna alle gemeenten jaarlijks rood op omgevingsrecht. Dit laat zien dat de gemeenten weinig actie ondernemen na de kleurcode die zij krijgen van de provincie (vgl. Schillemans, 2015).

*“Zo van ja de raad is wel de betrokken ad hoc of casuïstiek, alsof dat niet goed zal zijn.” Gemeente a*

#### 4.6.3. Ruimtelijke ordening

Kleine gemeenten hebben hun beleid niet laten vaststellen, zoals zij wettelijk verplicht zijn binnen ruimtelijke ordening (zie paragraaf 4.5.3). Doordat de kleine gemeenten geen informatie hebben opgestuurd voor juridische verantwoording naar de provincie, is de provincie niet in staat om toezicht te verlenen. Helemaal geen beleid vaststellen is een symptoom van MAD (Schillemans, 2015). Er zijn meerdere argumenten te benoemen waardoor het beleid niet is vastgesteld (Koppel, 2005). De gemeenten gaven namelijk aan dat dit kwam omdat zij hun beperkte tijd liever wilden besteden aan de implementatie van de Omgevingswet. De respondenten hebben niet genoemd dat de aanwezigheid van andere toezichthouders invloed had op het niet inleveren van het interbestuurlijk toezicht. Deze slechte follow-up lijkt in de casussen dus geen symptoom te zijn van MAD, maar van tijdsgebrek.

#### 4.6.4. Monumentenzorg

Op het toezichtsgebied monumentenzorg zetten de respondenten vraagtekens bij de provincie als toezichthouder. De provincie heeft namelijk geen provinciale monumenten. Daarbij noemen de respondenten het toezicht van de provincie inefficiënt. De vraag is in hoeverre er sprake is van wantrouwen zoals Schillemans (2015) bedoelt. De respondenten noemen geen symptomen van MAD in de interviews.

*“Het heeft denk ik niet heel veel zin want de provincie heeft geen eigen monumenten. Nee. Ik heb begrepen dat er wel provincies zijn die dat wel hebben, dan zal dat misschien logischer zijn geweest. Want we hebben Rijksmonumenten en gemeentemonumenten.” Gemeente c*

#### 4.6.5 Huisvesting van statushouders

Schillemans (2015) schrijft dat dubbelzinnigheid en wantrouwen in de toezichthouder symptomen van MAD zijn. Dit is terug te zien in de praktijk bij het domein huisvesting van statushouders. Alle respondenten geven aan wantrouwen te hebben in de cijfers van de provincie, dit komt doordat hun eigen cijfers actueler en dus betrouwbaarder zijn. Echter kijkt de provincie enkel naar haar eigen cijfers.

*“Ik heb zelf zoiets van jullie geven de informatie zelf aan mij en vervolgens vraag je die informatie ook weer terug. Dus waarom vul je dat dan niet zelf in, denk ik.”* Gemeente e

Een ander signaal van MAD is de bekommering om details (Schillemans, 2015). De praktijk wijst anders uit. De respondenten geven namelijk aan dat het gebrek aan bekommering om details als een probleem gezien wordt. De provincie kijkt namelijk te eenvoudig naar de complexe taak waarvoor de gemeenten staan en houdt hierbij geen rekening met de omstandigheden (vgl. Heunks, 1977). Dit roept irritatie op bij zowel beleidsmedewerkers als hun bestuurders.

*“Dat zijn niet de aantallen die je in dat formulier kunt invullen want je moet uitgaan van de gegevens die de provincie zelf hanteert. Dat is dus wel een beetje krom soms. Ja, ja dat roept het [frustratie, red.] wel op! En ook een beetje irritatie bij bestuurders he.”* Gemeente d

#### 4.6.6. Conclusie & Aanbevelingen

Van Koppel (2003) gaf aan dat een MAD lastig vast te stellen is. Uit de interviewresultaten bleek dat er vaak een andere reden dan Schillemans (2015) beschrijft, gegeven wordt voor een slecht follow-up: namelijk tijdgebrek. Daarnaast is het lastig om aan te geven of een respondent gebrek aan vertrouwen heeft in de provincie als toezichthouder of in het uit te voeren toezicht van de provincie. Wel kan worden gezegd dat te weinig preoccupatie om details leidt tot een negatieve houding van de toezichtontvanger naar de toezichthouder. Alle toezichthouders houden slechts op hoofdlijnen toezicht, waardoor het toezicht geen wisselend beleid veroorzaakt.

De respondenten hebben geen aanbevelingen benoemd bij dit probleem.

### 4.7 Symbolische verantwoording

Wanneer er sprake is van meervoudige verantwoording, kan de toezichtontvanger zich autonoom voelen door gebrek aan eenduidig toezicht. Dit resulteert in wantrouwen in te strenge toezichthouders en kan ertoe leiden dat er geen navolging komt uit de feedback van de toezichthouders. Er zijn geen consequenties verbonden aan het toezicht en de verantwoording is daarom slechts symbolisch (Schillemans, 2008; Schillemans, 2015). Hieronder wordt symbolische verantwoording nader uitgewerkt aan de hand van de interviews.

#### 4.7.1. Archief- en informatiebeheer

Er is een grote discrepantie zichtbaar tussen hoe grote en kleine gemeenten naar het interbestuurlijk toezicht kijken op het archief- en informatiebeheer. Grote gemeenten hebben met name commentaar op de effectiviteit van het beleid. Ondanks deze kritiek is er geen sprake van wantrouwen in een te strenge toezichthouder of een slechte navolging zoals Schillemans (2015) beschrijft.

*“Maar omdat het zo onmerkbaar wordt uitgevoerd binnen mijn gemeente vraag ik me af of het scherp genoeg is. Ik heb nog nooit iets gehoord van tekst of uitleg van zo'n interventieladder. Of dat de provincie in gesprek is gegaan over die oranje indicator.”* Gemeente a

*“Je zal toch willen dat je je eigen verslag kan opstellen met risico's en aanbevelingen, en nu met die KPI's is het fijn dat er een uniform overzicht is. Maar het zegt te weinig wat betreft de risico's en de context.”* Gemeente d

In kleine gemeenten wordt het toezicht van de provincie juist als pressiemiddel richting de gemeenteraad gebruikt. Kleine gemeenten hebben veel vertrouwen in de provincie. Daarnaast geven kleine gemeenten aan dat zij weinig raadsvragen krijgen. Dit kan duiden op wantrouwen in de raad als toezichthouder. Dit onderzoek heeft te weinig informatie opgehaald om dit te verifiëren.

*“Het was gewoon niet goed, misschien was het wel oranje maar we zetten hem op rood. Toen zijn we met een raadsinformatiebrief naar de gemeenteraad gegaan, gewoon voor het jaarverslag. En toen hebben we met een raadsvoorstel gewoon om geld gevraagd voor de komende vijf, zes jaar om die achterstanden weg te werken. En toen kregen we inderdaad wel vragen van hoe is het zo gebeurd?”* Gemeente e.

*“Om een lang verhaal kort te maken, betekent het dat ik een extra project ben gestart, een lang jaren project, het gaat nu het derde jaar in. Ik heb hier budget om gevraagd om het archief op orde te brengen.”* Gemeente b

#### 4.7.2. Omgevingsrecht

Grote gemeenten geven aan dat zij hun eigen weg kiezen en dus niet handelen naar de wensen van de provincie bij omgevingsrecht. Met andere woorden leggen ze het toezicht naast zich neer, omdat zij denken dat hun eigen inzichten beter zijn dan die van de provincie. Dit kan duiden op een gebrek aan vertrouwen richting de toezichthouder (Schillemans, 2015). De respondenten geven aan dat zij het toezicht van de provincie te beperkt vinden. Daarbij verwachten zij dat de provincie geen vervolgstappen zet naar aanleiding van de verantwoording. Deze gevoelens ervaren de respondenten aangezien zij aangeven dat de provincie in het verleden na een slechte beoordeling geen vervolgstappen heeft ondernomen. In tegenstelling tot de bewering van Schillemans (2015) dat te streng toezicht leidt tot symbolische verantwoording, wordt in de praktijk ook ondervonden dat te laks toezicht hetzelfde gevolg kan hebben.

*“Ik weet toevallig dat wij een uitvoeringsprogramma voor de omgevingsdienst nog niet hebben vastgesteld. Dus daar ga ik dan oranje op scoren volgend jaar. Maar ik zie daar geen bijzondere vervolgacties uitkomen, behalve dat wij hem dan in juni zouden vaststellen.”* *“Strikt genomen, als je het hebt over horizontale verantwoording, dan moet die raad daar mee bezig zijn. Maar eerlijk gezegd vind ik dat een stapje te ver.(...) Op meerdere momenten in het jaar is de raad wel bezig met de uitvoering, maar heel eerlijk gezegd vind ik dat een veel interessantere, en een veel betere dan die stukken.”* Gemeente d.

*“Wie gaat dat lezen dan? Je denkt toch niet dat als [naam collega provincie] dat deed dat hij van al die gemeenten al die stukken gaat lezen. Het is volgens mij echt niks meer dan afvinken of iets is aangeleverd en zo ja of dat ook op tijd gebeurd is.”* Gemeente a

Ook kleine gemeenten geven aan weinig informatie te verstrekken, maar in tegenstelling tot grote gemeenten vermindert hun vertrouwen in de provincie hierdoor niet. Het verstrekken van weinig informatie is voor kleine gemeenten geen signaal dat de verantwoording enkel symbolisch is. Zo geven de respondenten aan dat zij het proces om tot de verantwoording te komen, waarbij ze zelf nogmaals kritisch naar hun beleid en tijdsplanning kijken, waardevol vinden.

*“Er is heel weinig informatie die ik verstrek, maar ik kan me wel voorstellen dat daar een hele wereld achter schuil gaat.”* Gemeente c

*“Het was voor ons een seintje van 'joh we moeten dit echt eerder op de planning zetten.’”* Gemeente e.

#### 4.7.3. Ruimtelijke ordening

De meeste respondenten geven aan dat zij belang zien in de verantwoording aan de provincie wat betreft ruimtelijke ordening. Ook hier wordt het interbestuurlijk toezicht als een stok achter de deur gezien. Dit komt doordat het toezicht zorgt voor extra druk, omdat de toezichthouder het beleid nogmaals controleert. Tegelijkertijd komt uit de interviews naar voren dat de respondenten weinig prioriteit stellen aan het interbestuurlijk toezicht, waardoor het interbestuurlijk toezicht niet altijd wordt ingevuld.

*“Als er dan iemand over je schouder meekijkt dan kan het wel. Dus die impact dat als de provincie zegt; \*naam gemeente\* jullie doen het echt niet goed, we gaan jullie op een aantal aspecten rood geven, en er komt een stukje verscherpt toezicht, dat is natuurlijk not done bestuurlijk gezien.”* Gemeente b

*“Ik ben zelf nooit benaderd door de raad, ook niet door het managementteam of door het college. Ik heb via de provincie zelf ook geen briefje gehad ofzo, nee.”* Gemeente b

*“Het enige wat er dan is, is dat er een landelijke score komt, in dit geval van de provincie Zuid-Holland, dat jij op een bepaald onderdeel rood scoort, dat is het enige.”* Gemeente e

Daarnaast hebben zowel grote als kleine gemeenten commentaar op de methode van het interbestuurlijk toezicht. Zij zijn sceptisch of de provincie de stukken daadwerkelijk doorneemt en zien daarbij geen toegevoegde waarde in het interbestuurlijk toezicht. Het gebrek aan vertrouwen in de provincie wordt hierbij veroorzaakt doordat zij weinig navolging of feedback geeft naar aanleiding van het toezicht. Ook hier is een aanvulling op de theorie van Schillemans (2015) noodzakelijk.

*“En dan vraag ik me wel af of er dan via de provincie ook nog inhoudelijk naar gekeken en getoetst moet worden?”* Gemeente d

#### 4.7.4. Monumentenzorg

Ondanks dat alle gemeenten groen scoren op monumentenzorg, voelt de verantwoording symbolisch aan. De respondenten uiten hun gebrek aan vertrouwen richting de provincie, omdat de huidige indicator te weinig zegt over het toezichtsgebied. Daarnaast zetten gemeenten vraagtekens bij het feit dat juist zij in plaats van de monumentencommissie gecontroleerd worden. Er is dus weinig vertrouwen in de uitvoering van het toezicht van de provincie.

*“zoals het nu gebeurt heeft niemand er denk ik wat aan; de provincie zelf niet en wij ook niet dus dan kan je het ook niet doen.”* Gemeente d

*“Ik vind zelfs de overzichten van de landelijke erfgoedinspectie veel interessanter, die tweejaarlijkse monitor.”* Gemeente e

*“Ik krijg alleen [de vraag, red.] of we een commissie hebben, maar die commissie zelf wordt volgens mij niet gecontroleerd. Dus dat het inhoudelijk besproken wordt dat zie ik niet terug.”* Gemeente c

#### 4.7.5 Huisvesting van statushouders

De verantwoording voelt bij zowel grote als kleine gemeenten symbolisch aan bij het toezichtsgebied huisvesting van statushouders. Dit komt doordat de provincie de cijfers die zij moeten opsturen zelf al heeft. De respondenten geven hierdoor aan dat het voelt alsof zij de cijfers voor niks naar de provincie sturen.

*“Als je de informatie zelf al hebt en je wilt het nog een keer van mij weten, geef dan ook aan, misschien is daar een geldige reden voor hoor maar dan zou ik dat heel graag willen weten, maar anders heb ik zoiets dat we dubbel werk aan het doen zijn.”* Gemeente e

*“Maar wat mij net wel opviel is toen ik net wel ging terug zoeken we was dat ik volgens mij op 27 januari een brief heb gehad van de provincie met daarin informatie die je kan gebruiken voor de interbestuurlijke rapportage over het tweede half jaar van 2020. En volgens mij staat daar precies hetzelfde in als wat ik moet invullen voor de interbestuurlijke rapportage.”* Gemeente e

Huisvesting van statushouders is het enige toezichtsgebied waar de provincie op een dominante manier, door het gebruik van de interventieladder, toezicht houdt. De theorie van Van Dalen (2006) beschrijft dat dit als een pijnpunt gezien wordt. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het scherpe toezicht op de cijfers als frustrerend ervaren wordt, maar dat het wel effectief is en dit dus geen symbolische verantwoording is. De ambtelijke organisatie gebruikt de druk die de provincie oplegt om de gemeenteraad te overtuigen zich extra in te spannen voor de taakstelling.

*“Wij staan als gemeente \*naam gemeente\* hoog op de interventieladder op dit moment. Hierdoor heeft het wel de bestuurlijke aandacht, zowel door de wethouders wonen als door de burgemeester.”* Gemeente d

*“Zo van: 'ja de provincie zit achter ons aan, en we moeten echt tempo maken.' Zonder die druk wordt het denk ik wel lastiger.”* Gemeente c

#### 4.7.6. Conclusie & aanbevelingen

Uit de onderzoeksresultaten is een voorzichtige tweedeling te zien tussen grote en kleine gemeenten. Over het algemeen lijken grote gemeenten het toezicht bewust geen navolging te geven doordat zij het interbestuurlijk toezicht als symbolisch ervaren. Dit komt doordat zij het toezicht geen toegevoegde waarde vinden ten opzichte van de verantwoording aan de gemeenteraad. De slechte navolging van het toezicht is een indicator voor symbolische verantwoording (Schillemans, 2015). Kleine gemeenten ervaren het toezicht veelal als symbolisch als de toezichthouder de gevraagde informatie al heeft. Echter gebruiken vooral kleine gemeenten de verantwoording aan de provincie als een extra stok achter de deur, waardoor het toezicht aan de provincie niet als storend ervaren wordt. Tot slot blijkt uit de

interviews dat juist het strenge toezicht op het gebied van huisvesting van statushouders effectief is, dit in tegenstelling tot de suggestie van Schillemans (2015) waarin hij verklaart dat dit tot wantrouwen leidt wat vervolgens resulteert in symbolische verantwoording. Uit de resultaten komt juist naar voren dat te weinig feedback leidt tot een gebrek aan vertrouwen in de toezichthouder wat symbolische verantwoording aanwakkert.

De respondenten adviseren dat zij graag meer inzicht willen hebben in hoe de provincie toezicht houdt. Momenteel voelt het toezicht voornamelijk symbolisch aan doordat zij niet weten wat de provincie ermee gaat doen en zij geen feedback krijgen.

*“Als je de informatie zelf al hebt en je wilt het nog een keer van mij weten, geef dan ook aan, misschien is daar een geldige reden voor hoor maar dan zou ik dat heel graag willen weten.”* Gemeente e

#### 4.8 Overige bevindingen

In de interviews is gevraagd naar de invloed van de regio en een actieve lokale rekenkamer op de problemen van meervoudige verantwoording. De regio is echter enkel expliciet naar voren gekomen wanneer er sprake is van transactiekosten of het gaat over het oppakken van problemen. Hierbij gaat het over het oppakken van problemen over autonome taken en niet zo zeer over medebewindstaken. Hierdoor is de regio als beïnvloedende factor enkel bij transactiekosten meegenomen in dit onderzoek. Ook is tijdens het onderzoek over de lokale rekenkamer gesproken. Opvallend is dat geen van de respondenten ervaring heeft met dit onderzoek van de rekenkamer op hun toezichtsdomein. De respondenten verklaren dat dit komt doordat de provincie ook al meekijkt als onafhankelijke toezichthouder op deze beleidsterreinen of doordat de onderwerpen weinig negatieve media-aandacht gekregen hebben in het verleden. Enkel de respondenten van archief- en informatiebeheer geven aan dat de algemene rekenkamer aan hen een signaal kan geven wanneer het archief niet op orde is. Dit komt omdat lokale rekenkamers voor hun onderzoek gebruik maken van stukken die zij terugvinden in het archief. Wanneer zij deze stukken niet kunnen vinden, is er iets niet op orde in dit archief en dient het als signaal voor de archivariissen. Hoewel de respondenten nog nooit zo'n signaal gehad hebben, verwachten zij wel een signaal te krijgen als een dergelijke situatie plaatsvindt.

Wanneer de documentenanalyse vergeleken wordt met de uitkomsten uit de interviews wordt duidelijk dat er een discrepantie zit tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk. In de documentanalyse is een aanname gedaan over hoe problemen van meervoudige verantwoording ervaren worden. Deze aanname is gedaan op basis van de doelen van het Zuid-Hollandse interbestuurlijk toezicht, aan te leveren documenten en striktheid van de KPI's. In tabel 4 worden de documentanalyse en de ervaren problemen van meervoudige verantwoording met elkaar vergeleken. Uit deze tabel kan geconcludeerd worden dat de provincie zich voor de evaluatie niet bewust was van de problemen die het interbestuurlijk toezicht met zich meebrengen. De kleuren impliceren de mate waarin een probleem voorkomt, waarbij groen betekent dat het probleem slechts in kleine mate voorkomt, oranje impliceert dat er enkele problemen spelen en rood vertegenwoordigt een grote mate van de problemen. Bij wit was er geen informatie beschikbaar.

Tabel 4 Vergelijking documentanalyse en interviews

Soort analyse →	Documentanalyse	Interviews
<b>Problemen van meervoudige verantwoording</b> ↓		
<b>Transactiekosten</b>	Gemeenten hebben de documenten die zij nodig hebben voor het IBT al	Er is veel professionele verantwoording nodig en verschillende deadlines helpen hier niet aan mee
<b>Conflicterende verwachtingen</b>	IBT neemt geen verwachting in; het controleert alleen of een medebewindstaak wordt uitgevoerd	Er is geen over het algemeen geen sprake van structurele conflicterende verwachtingen
<b>Negativisme</b>	IBT biedt weinig ruimte om context toe te voegen <sup>6</sup> . Archief- en informatiebeheer en huisvesting van statushouders lijken strenge KPI's te hebben.	Te strenge KPI's worden niet genoemd als frustratie. De frustratie komt voornamelijk omdat de context achter de cijfers niet wordt meegenomen.
<b>Blame-shifting</b>	N.v.t.	De context krijgt vooral de schuld van het moeizaam behalen van de doelstelling. Daarnaast krijgen in sommige gevallen ook andere toezichthouders de schuld.
<b>MAD</b>	N.v.t.	Er is geen sprake van wisselend beleid of wantrouwen in de toezichthouder.
<b>Symbolische verantwoording</b>	IBT wordt gecontroleerd door een provinciaal expert en die geeft een terugkoppeling.	IBT voelt symbolisch aan doordat gemeenten geen terugkoppeling krijgen, de cijfers al bekend zijn bij de provincie of IBT geen meerwaarde heeft.

<sup>6</sup> Naar aanleiding van IBT-formulier

## 5. Conclusie

Dit onderzoek had de volgende hoofdvraag:

*“Welke factoren spelen een rol bij de door Zuid-Hollandse gemeenten ervaren problemen van meervoudige verantwoording in het systeem van interbestuurlijk toezicht en hoe kan de provincie sturen om deze problemen te verminderen?”*

Om tot een onderbouwd antwoord te komen zijn zes Zuid-Hollandse gemeenten onderzocht aan de hand van interviews en de literatuur over meervoudige verantwoording.

Uit de interviews bleek dat alle zes de problemen van meervoudige verantwoording (transactiekosten, conflicterende verwachtingen, negativisme, blame-shifting, multiple accountability disorder (MAD) en symbolische verantwoording), zoals Schillemans ze in 2008 formuleerde, zichtbaar zijn in het systeem tussen de provincie Zuid-Holland en haar gemeenten. Door de beïnvloedende factoren zijn er verschillen te zien in de mate waarin de problemen naar voren komen. In tegenstelling tot de andere problemen komen slechts enkele symptomen van MAD naar voren, waarbij het onduidelijk is of deze symptomen daadwerkelijk verklaard kunnen worden door MAD. De beperkte aanwezigheid van MAD zou verklaard kunnen worden doordat het toezicht op hoofdlijnen uitgevoerd wordt, waardoor het toezicht van verschillende toezichthouders niet botst.

De mate waarin de gemeente enkele problemen ervaart, is voornamelijk afhankelijk van het beleidsdomein en de grootte van de gemeente. Grotere gemeenten ervaren de problemen van meervoudige verantwoording heftiger. Het opvallendste voorbeeld zijn de transactiekosten. De transactiekosten zijn de tijd en capaciteit die een gemeente moet inzetten om tot de verantwoording te komen (Schillemans, 2008). In grote gemeenten moet het beleid aan meer collega-experts verantwoord worden; dit kost veel tijd. Ook de regio speelt een rol in de transactiekosten met name de regionale samenwerking zoals te zien is bij ‘Samenwerkingsverband 1,’ verhoogt de transactiekosten. Alleen bij transactiekosten blijkt samenwerkingsverband een factor van invloed te zijn. Samenwerkingsverband 1 staat bekend om haar intensieve samenwerking, waarbij de gemeenten breder samenwerken dan alleen te overleggen op prestatie indicatoren.

Daarnaast ervaren grote gemeenten het interbestuurlijk toezicht eerder als symbolisch. Dit komt doordat de grote gemeenten de verantwoordingscyclus aan de gemeenteraad op orde hebben. Door de hoge mate van formalisatie lijkt het interbestuurlijk toezicht bij grote gemeenten overbodig (vgl. Van Ostaijen, Boogers, Van Zuydam, 2021). Grote gemeenten maken hierdoor keuzes die niet overeenkomen met het interbestuurlijk toezicht zijn. Dit komt omdat zij het gevoel hebben dat het geen meerwaarde heeft ten opzichte van politieke verantwoording. Daarentegen ervaren kleine gemeenten het interbestuurlijk toezicht enkel als overbodig wanneer de provincie de informatie die zij opvraagt al heeft, zoals bij ruimtelijke ordening en huisvesting van statushouders het geval is.

Als er gekeken wordt naar het probleem van negativisme dan is hier ook een tweedeling tussen grote en kleine gemeenten te vinden. Schillemans (2008) beschrijft dat er vaak negatieve gevoelens bij meervoudige verantwoording komen kijken. Grote gemeenten bevestigen dit door hun frustraties openlijk te uiten over de efficiëntie van het interbestuurlijk toezicht. Kleine gemeenten uiten dit minder expliciet door te benadrukken dat de menselijke maat ontbreekt. Dit komt omdat zij geen context kunnen toevoegen en de provincie met haar vingertje wijst in plaats van constructief meedenkt. Dit komt overeen met Van Dalen (2006), wanneer hij beschrijft hoe de menselijke maat kan ontbreken wanneer mensen het gevoel



hebben dat zij enkel op harde criteria beoordeeld worden. Ook is te zien dat zowel grote als kleine gemeenten opzoek gaan naar veranderingen die negatieve beoordelingen voorkomen. Dit varieert van framing tot grote inhoudelijke keuzes over het beleid, bijvoorbeeld tijdelijke huizen voor statushouders om de taakstelling te behalen (vgl. Van der Walle & Kampen, 2003).

De grootte van de gemeente maakt ook een verschil in de mate waarin een gemeente blame-shifting ervaart. Kleine gemeenten schuiven vaker de schuld af op een toezichthouder (vgl. Dijkstra & Visscher, 2007). Zo gaven kleine gemeenten aan dat zij samen met hun politieke toezichthouder, de gemeenteraad, gesproken hebben over het niet inleveren van het interbestuurlijk toezicht. Bij grote gemeenten is dit niet naar voren gekomen in dit onderzoek. Weaver (1986) beschrijft dat vaak naar blame-motivations gezocht wordt als het beleid faalt. Dit wordt bevestigd door alle gemeenten; zij gaven namelijk regelmatig de schuld aan externe omstandigheden, zoals tijdsgebrek en te kort aan capaciteit.

Tot slot zijn er conflicterende verwachtingen en belangen die veelal een rol spelen tussen gemeenteraadsleden onderling, of burger en gemeente. Het lijkt erop dat dit enkel op politiek gevoelige onderwerpen structureel plaatsvindt, ongeacht de grootte van een gemeente. Daarnaast zijn er op alle toezichtsgebieden, met uitzondering van archief- en informatiebeheer, bij incidenten ook conflicterende belangen tussen de gemeente en de burger. Burgers kiezen vaak voor hun eigen belang in plaats van het publieke belang (Cramer, 2002).

Geconcludeerd kan worden dat de lokale rekenkamer weinig invloed heeft op de problemen van meervoudige verantwoording. Dit komt doordat zij geen structureel toezicht houdt op het beleid van gemeenten. Ook de regionale samenwerkingsverbanden beïnvloeden in mindere mate problemen van meervoudige verantwoording, enkel de transactiekosten worden hierdoor negatief beïnvloed. Daarnaast beïnvloeden politiek gevoelige onderwerpen veelal de conflicterende verwachtingen en belangen. De meest beïnvloedende factor is de grootte van de gemeenten. Bij bijna alle problemen van meervoudige verantwoording leek de grootte een rol te spelen in de mate waarin een gemeente een probleem ervaarde. De provincie moet hier op sturen door middel van maatwerk.

## 6. Discussie

De methodologische en theoretische kanttekeningen van dit onderzoek worden weergegeven. Vervolgens worden er aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoeken.

Allereerst is dit onderzoek uitgevoerd in een relatief korte periode van vijf maanden. Binnen deze korte periode was er enkel gelegenheid om zes gemeenten te onderzoeken. Hoewel zes gemeenten vormen representatieve groep vormen voor de 52 gemeenten die de provincie Zuid-Holland kent, heeft dit onderzoek door middel van diepte-interviews wel een gedetailleerd beeld kunnen scheppen van dit vraagstuk. Uit dit onderzoek werd duidelijk dat de grootte van de gemeente meespeelt bij de mate waarin zij problemen ervaren. Het is verstandig om dit te bevestigen of te ontcrachten in kwantitatief vervolgonderzoek onder meerdere gemeenten. De vragen van dit onderzoek zijn effectief gebleken en kunnen hergebruikt worden om te onderzoeken of deze problemen ook aanwezig zijn in de andere provincies.

Het streven was om uit elke regio twee gemeenten te onderzoeken. Dit streven is door gebrek aan respons vanuit enkele gemeenten niet gehaald. De rol van de regio komt hierdoor maar beperkt naar voren, op het probleem transactiekosten na. Uit recent verkennend onderzoek van Van Ostaaijen, Boogers en Van Zuydam (2021) komt ook naar voren dat de regio weinig invloed heeft op de bestuurscultuur van gemeenten. Daarnaast bevestigt dit onderzoek dat de mate waarin een gemeente geformaliseerd is meespeelt in een effectieve bestuurscultuur. In deze scriptie is dit niet direct onderzocht, hoewel aangenomen kan worden dat dit wel van invloed is op het interbestuurlijk toezicht. Ook dit onderzoek heeft aangetoond dat grote gemeenten vaker hun medebewindstaken op orde hebben dan kleine gemeenten. De bestuurscultuur zou hier een belangrijke reden voor kunnen zijn. In het interbestuurlijk toezicht van Noord-Brabant wordt deze link al gelegd (Noord-Brabant, 2018). Geadviseerd wordt om diepgaand onderzoek te doen naar kenmerken van bestuursculturen meer vervolg te geven. Dit is van belang doordat ineffektieve bestuursculturen onbedoeld de rechten voor burgers kunnen schaden. Bij vervolgonderzoek is het van belang om de signalen van ineffektieve bestuursculturen helder te omschrijven, waardoor de provincie deze kan herkennen.

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit het ambtelijk perspectief van gemeenten. Ambtenaren kennen veel indirecte verantwoording: naar de media, burgers en in mindere mate naar de gemeenteraad. Doordat zij geen directe verantwoording afleggen aan deze partijen voelt de verantwoording niet aan als verantwoording. Uit de onderzoeksresultaten is een groot verschil te zien tussen professionele en administratieve verantwoording, waaraan ambtenaren weliswaar zelf verantwoording afleggen én politieke en maatschappelijke verantwoording, waaraan veelal de bewindspersonen verantwoording afleggen. Schillemans (2008) beschrijft verschillende instanties waaraan verantwoording afgelegd moet worden. De tweedeling van directe en indirecte verantwoording wordt onvoldoende beschreven. De tweedeling zorgt er namelijk voor dat een ambtenaar of bewindspersoon aan minder instanties verantwoording hoeft af te leggen dan beweerd wordt. Door de geringe tijd was er geen mogelijkheid om hier verder onderzoek naar te doen. Daarom wordt geadviseerd om te onderzoeken hoe de samenhang tussen ambtenaren en bestuurders zich verhoudt in publieke organisaties. Daarbij is het van belang om de verantwoordingsstromen van bestuurders en ambtenaren helder in beeld te krijgen.

Daarnaast lijken niet alle actoren die Schillemans (2008) noemt een grote invloed te hebben op de problemen van meervoudige verantwoording. Een voorbeeld is de media waaraan weliswaar verantwoording afgelegd moet worden, maar die geen extra belangen, symbolische verantwoording of blame-shifting kunnen veroorzaken. Daarbij lijkt het alsof de media op lokaal niveau minder actief is als toezichthouder dan op nationaal niveau. Geadviseerd wordt om per genoemde toezichthouder op lokaal niveau te onderzoeken in hoeverre deze invloed heeft op de problemen van meervoudige verantwoording. Hierbij wordt geadviseerd om zowel structureel beleid als incidenten te onderzoeken.

Tot slot was de insteek van de hoofdvraag het onderzoeken van de problemen van meervoudige verantwoording op het structurele beleid. Uit de onderzoeksresultaten werd echter duidelijk dat meervoudige verantwoording voornamelijk een rol speelt bij 'grote' incidenten. Bij incidenten gaan de belangen meer verschillen; de gemeenteraad stelt meer vragen en de media publiceren ook meer nieuwsberichten over het incident. Hierdoor lijken incidenten op het eerste gezicht de problemen van meervoudige verantwoording te vergroten. Dit was niet de scope van dit onderzoek, waardoor hier geen gedetailleerde informatie over opgehaald is. Hierdoor wordt geadviseerd om hier verder onderzoek naar te doen, in de vorm van casestudies.

## 7. Aanbevelingen

Uit de onderzoeksresultaten volgen aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland. Allereerst wordt er een algemene aanbeveling gegeven, waarop aanbevelingen volgen op drie problemen. Bij de problemen conflicterende verwachtingen, blame-shifting en MAD zijn geen aanbevelingen geformuleerd omdat de provincie daar weinig invloed op kan uitoefenen.

### Algemeen

Het doel van het interbestuurlijk toezicht is om de horizontale controle te versterken. Dit doet de provincie op basis van vertrouwen en risicogerichtheid. Hierbij wil de provincie haar gemeenten zo min mogelijk tot last zijn. Het huidige interbestuurlijke toezicht versterkt de horizontale controle momenteel doordat ambtenaren van kleine gemeenten (provinciale) druk kunnen uitoefenen op hun gemeenteraad, wanneer zij een grote inhaalslag te maken hebben. Het lijkt erop dat kleine gemeenten meer risico lopen op ondermaatse horizontale controle. Daarom wordt aanbevolen dat de provincie kritischer kijkt naar kleine gemeenten.

Elk toezichtsgebied voert het interbestuurlijk toezicht momenteel anders uit, terwijl het toezicht generiek zou moeten zijn. Een rode beoordeling op het ene toezichtsgebied betekent iets anders dan op het andere toezichtsgebied. Dit is verwarrend voor de raadsleden en daarom wordt aanbevolen om hier één lijn in te trekken.

### Transactiekosten.

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de gemeenten geen hoge transactiekosten ervaren van het interbestuurlijk toezicht, aangezien elk toezichtsgebied een wettelijke taak betreft. Echter op meerdere toezichtsgebieden gaven de respondenten aan dat er een heel proces aan het interbestuurlijk toezicht voorafgaat. Dit komt omdat de deadline van het interbestuurlijk toezicht niet gelijk is aan de deadline voor de eigen organisatie. Hierdoor veroorzaakt het interbestuurlijk toezicht extra afstemmingsmomenten en processen. Geadviseerd wordt om de deadlines uit de indicatoren te halen en dat de provincie daarbij extra let op of alle gemeenten het interbestuurlijk toezicht hebben ingeleverd aan het eind van het jaar. Wanneer dit niet het geval is, is dit een teken om de dialoog aan te gaan of vervolgonderzoek in te stellen.

Daarnaast kunnen de transactiekosten verminderd worden op de gebieden waar de provincie alle informatie al heeft, zoals bij ruimtelijke ordening en huisvesting van statushouders. Het is onnodig en biedt geen toegevoegde waarden om informatie te vragen die reeds aanwezig is. Het verslechtert het beeld dat de gemeenten hebben over het interbestuurlijk toezicht en het heeft negatieve gevolgen op het vertrouwen dat zij in de provincie hebben.

### Negativisme

De provincie wordt veelal gezien als een autoritaire toezichthouder, waarbij de menselijke maat ontbreekt. Als toezichthouder wil de provincie elke gemeente hetzelfde behandelen en op feiten beoordelen. Dit terwijl de gemeenten liever extra ruimte zien voor de context om het beleidsprobleem toe te lichten. Geadviseerd wordt om gemeenten deze extra ruimte voor toelichting te bieden. Dit brengt twee voordelen met zich mee. Ten eerste voelen gemeenten

zich meer gehoord, waardoor het negatieve gevoel wordt verminderd en er meer ruimte komt voor de menselijke maat. Ten tweede hoeft niet elke achterstand een vorm van taakverwaarlozing te zijn. Door middel van toelichting kan de provincie goed en slecht presterende gemeenten van elkaar onderscheiden. Kortom, de provincie krijgt hiermee een vollediger beeld van de gemeenten, waardoor zij haar aandacht aan gemeenten efficiënter kan inrichten. Naast de context zou het ook helpen om meer nuance in de beoordeling te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door meer kleuren te gebruiken en deze te introduceren in het digitale dashboard.

Een andere frustratie die duidelijk in de interviews naar voren kwam, is dat de provincie benadrukt dat een gemeente een taak niet naar behoren uitvoert terwijl zij hier zelf van op de hoogte is. Natuurlijk is het de taak van de toezichthouder om gemeenten hierop aan te spreken, maar wellicht helpt het om meer de dialoog aan te gaan wanneer een gemeente onvoldoende scoort. De gemeenten hebben aangegeven dat zij behoefte hebben aan meer dialoog wanneer het niet goed gaat, dit advies wordt daarom ook overgenomen.

#### Symbolische verantwoording.

Het was veel gemeenten opgevallen dat er geen gevolgen zitten aan een slechte beoordeling of het niet inleveren van het interbestuurlijk toezicht. Hierdoor beschouwen de gemeenten het interbestuurlijk toezicht als symbolisch. Het advies is om hier beter op te letten. Het niet inleveren van het interbestuurlijk toezicht is een symptoom van onvoldoende beleid, waarnaar de provincie een onderzoek zou moeten starten. Op deze manier nemen de gemeenten het toezicht van de provincie serieuzer, waardoor het interbestuurlijk toezicht meer tot haar recht komt.

## 8. Literatuurlijst

Algemene rekenkamer (2012). *Rijksbreed bedrijfsvoeringsonderzoek in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2011 - Achtergronddocument Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand*

Babbie, E., (2017). *The practice of Social Research. Fourteenth edition*. Wadsworth: Cengage Learning.

Bache, I., Bartle, I., Flinders, M., & Marsden, G. (2015). Blame games and climate change: Accountability, multi-level governance and carbon management. *The British Journal of Politics and International Relations*, 17(1), 64-88.

Bakker, W. en Yesilkagit, K. (2005). Publieke verantwoording: regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering. Amsterdam, uitgeverij Boom.

Bennett, W. L. (2016). *News: The politics of illusion*. University of Chicago Press.

Berenschot (2010). *Nulmeting interbestuurlijke toezichtslasten*

Berghuis, H. (2016). *Verantwoording in de Wet maatschappelijke ondersteuning-Een kwalitatief onderzoek naar strategieën van zorgaanbieders om transactiekosten te verlagen binnen de kaders van de quasi-markt* (Master's thesis).

Brandsen, T., van de Donk, W., & Kenis, P. (2006). Meervoudig bestuur. *Lemma, Den Haag*.

Bokhorst, M. (2015). Van incident naar preventie. *Beperking en versterking van de relatie*.

Bokkes, W. Maatschappelijke initiatieven, subsidies en transactiekosten.

Bonoli, G. (2012). Blame avoidance and credit claiming revisited. *The politics of the new welfare state*, 93.

Bovens, M. A. P., & t Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek.

Bovens, M. A. P. (2005). Publieke verantwoording: Een analysekader.

Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.

BZK, IPO, VNG (2012) *Handboek wet revitalisering generiek toezicht*.

Carmines, E., G., Zeller, R., A., (2011). *Validity In: Reliability and Validity Assessment. Chapter 2*.

Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (2007). *Van specifiek naar generiek: Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*.

Cordelia, A. (2006). Transaction costs and information systems: does IT add up?. *Journal of information technology*, 21(3), 195-202.

Cramer, C. (2002). Homo economicus goes to war: methodological individualism, rational choice and the political economy of war. *World development*, 30(11), 1845-1864.

Creswell & Poth. (2008) *Qualitative Inquiry and Research Design : Choosing Among Five Approaches*

van Dalen, A. (2006). *Meervoudig verantwoord*.

Dijksta, R., & Visscher, L. (2007). Aansprakelijkheidsbeperking van (markt) toezichthouders. *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2007, 140-147.

Drack, M., (2009). *Ludwig von Bertalanffy's Early System Approach*. DOI :10.1002/sres.992

Dubnick, M., (2002). *Seeking Salvation for Accountability* Melvin Dubnick

Economielokaal (z.d.a). *Transactiekosten*. Geraadpleegd op 12 maart 2021, via <https://www.economielokaal.nl/transactiekosten/>

Elzinga, D. J., (2017) *Horizontaal toezicht in meerdere varianten*. Geraadpleegd op 18 april 2021, via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/meer-belang-horizontaal-toezicht.9576694.lynkx>

van den Ent, K. S. (2017). *Verantwoording als strategie-over de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*.

Fairhurst, G., & Sarr, R. (1996). *The art of framing*. San Francisco: Jossey-Bass.

Geul, A., (2014) *Beleidsconstructies, coproductie en communicatie*.

Heunks, F. J. (1977). Vervreemding onderzocht. *Mens en Maatschappij*, 52(2), 172-205.

Hill, A. (2015). Does delegation undermine accountability? Experimental evidence on the relationship between blame shifting and control. *Journal of Empirical Legal Studies*, 12(2), 311-339.

Jacobs, S. H. J. (2014). *Media & verantwoording over incidenten: Gevolgen voor publieke organisaties* (Doctoral dissertation, Utrecht University).

Jong, W. (2019). Wijzen op de schuld van een ander: Analyse van 'blame games' in de onderzoeksfase na crises. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 47(2).

Kenniscentrum wetgeving en juridische zaken (2020). *Toezicht op gedecentraliseerde taken: Integraal afwegingskader beleid en regelgeving*. Geraadpleegd op 24 maart 2021, via <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/toezicht-op>

Klingner, D. E., Nalbandian, J., & Romzek, B. S. (2002). Politics, administration, and markets: Conflicting expectations and accountability. *The American Review of Public Administration*, 32(2), 117-144.

Koppell, J. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review*, 65(1), 94-108. Retrieved March 15, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/3542585>

Logger, B., Boer, den, H., Weijnen, P., (2021). *Politieke druk op lokale rekenkamers*. Geraadpleegd op 27 mei 2021, via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/politieke-druk-op-lokale-rekenkamers.16034408.lynkx#:~:text=Sinds%202006%20is%20elke%20gemeente,zittende%20macht%20beter%20te%20controleren>.

Martin, P. Y., & Segal, B. (1977). Bureaucracy, size, and staff expectations for client independence in halfway houses. *Journal of Health and Social Behavior*, 376-390.

Meadows, D.H., (2008). *The basics in Thinking in Systems: a primer*.

Van Der Meer-Kooistra, J. (1999). Over grenzen: beheersing van horizontale interne en externe relaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 73, 660.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.) *Bestuurlijke indeling van Nederland*. Geraadpleegd op 7 april 2021, via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/>

Ministerie van BZK (z.d.b) *Regio Atlas brengt regionale samenwerkingen in kaart. Maak zelf kaarten, analyses en deel ze met anderen*. Geraadpleegd op 9 april 2021, via [https://www.regioatlas.nl/kaarten#\\_nuts3regios](https://www.regioatlas.nl/kaarten#_nuts3regios)

Montesquieu Institute (z.d.) *Trias Politica: machtenscheiding en machenspreiding*. Geraadpleegd op 14 juli 2021, via [https://www.montesquieu-institute.eu/id/vhnnmt7lidzx/trias\\_politica\\_machtenscheiding\\_en](https://www.montesquieu-institute.eu/id/vhnnmt7lidzx/trias_politica_machtenscheiding_en)



Mulgan, R. (2006). Government accountability for outsourced services. *Australian Journal of Public Administration*, 65(2), 48-58.

Mijnheer, D., Strop, J.H., Vermeulen, S., (2021). Sywerts verdiende circa 30 miljoen met omstreden mondkapjesdeal. Geraadpleegd op 20 mei 2021, via <https://www.ftm.nl/artikelen/sywerts-mondkapjesdeal-goed-voor-circa-30-miljoen>

Noordegraaf, M., Sterrenburg, J. (2009). Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten. In: Jansen, T., Brink, van den G., Kole, J. (red.) (2009). *Beroepstrots. Een ongekennde kracht*. Amsterdam: Boom.

Noord-Brabant (2018) *Beleidskader interbestuurlijk toezicht (IBT) 2020-2023*

Omta, S. W. F., Janszen, F. H. A., & Batterink, M. H. (2004). Samenwerken aan innovaties. In *Tools voor samenwerking in ketens en netwerken* (pp. 49-62). Reed Business Information.

van Oosterhout, A. A. M., van der Veer, J. C. V., & Bosselaar, J. H. (2014). Gepaste afstand gewenst. Over de relatie tussen overheid en burgerinitiatief. In *Vertegenwoordigers in tijden van verandering* (pp. 25-31). SDU.

van Ostaaijen, J., van Zuydam, S., Boogers, M.,&. (2021). Lokale bestuursculturen, regionale verschillen?: Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen.

Parool (2020). *Provincie: Amsterdam moet meer statushouders huisvesten*. Geraadpleegd op 20 juli 2021, via <https://www.parool.nl/nieuws/provincie-amsterdam-moet-meer-statushouders-huisvesten~bd963b8a/>

Ran, R. (2017). Understanding blame politics in China's decentralized system of environmental governance: actors, strategies and context. *China Q.*, 634.

Rechtspraak (z.d.a) *Bestuursrecht*. Geraadpleegd op 20 mei 2021, via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Bestuursrecht/Paginas/default.aspx>

Rechtspraak (z.d.b) *Provincie wees handhavingsverzoek tegen bemesten en beweiden onterecht af*. Geraadpleegd op 5 augustus 2021, via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Overijssel/Nieuws/Paginas/Provincie-wees-handhavingsverzoek-tegen-bemesten-en-beweiden-onterecht-af.aspx>

Rijksoverheid (z.d.) *Interbestuurlijk toezicht*. Geraadpleegd op 20 mei 2021, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuurlijk-toezicht>

Rujis, A., Schweigman, C., & Lutz, C. (2004). The impact of transport-and transaction-cost reductions on food markets in developing countries: evidence for tempered expectations for Burkina Faso. *Agricultural Economics*, 31(2-3), 219-228.

Ruygrok, E., & Leen, A. R. (1991). Immorele ondernemers en het nut van zwaarder straffen. *De Zelfstandige, VZO*, 15(6), 13-14.

Schillemans, T., & Vrielink, M. O. Horizontale verantwoording als complement en substituuat.

Schillemans, T., & Bovens, M. (2005). Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. *Den Haag, Raad voor*.

Schillemans, T., & Bovens, M. (2009). 14 Publieke verantwoording 2.0: Sober maar scherp.

Schillemans, T. (2010). De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering.

Schillemans. (2015). Managing public accountability: how public managers manage public accountability. *International Journal of Public Administration*, 38(6), 433–441. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949738>

Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge

Toonen, T., van (1987) *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*.

van Turnhout, D., & Beukenholdt, M. A. Inhoud geven aan maatschappelijke verankering.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010). 32 389 *Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht)*. Geraadpleegd op 8 april 2021, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-3.html>

Vereniging van Griffiers (2020). *Jaarboek 2020. Onscheidend vermogen: verschil maken of overbruggen?*

Visscher, Y. M., Schrijvers, P. M., & Moor-Smeets, H. C. M. (2019). *Praktisch bestuursrecht*. Noordhoff Uitgevers.

Van de Walle, S., & Kampen, J. K. (2003). Ambtenaren zijn lui! Een poging tot verklaring van stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten. *Burger, Bestuur en Beleid. Tijdschrift voor Bestuurskunde en Bestuursrecht*, 1, 23-28.

Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of public policy*, 371-398.

Welp, P., Bockhorst, M., Faddegon, K., de Goede, P., IJskes, E., & Knottnerus, A. (Eds.). (2015). *De staat van toezicht: sector-en themastudies*. Amsterdam University Press.

Westra, R. L. N., & Bakker, G. J. C. M. (2014). Toezicht, innovaties en regie|. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 1(2), 59.

Wettenbank (z.d.) *Wet openbaarheid van bestuur*. Geraadpleegd op 16 april 2021, via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>

Williamson, O., 1985, *The economic institutions of capitalism* (The Free Press, New York)

Winter, Munneke, Geertsma, Krol, De Ridder, Struiksma & Veen (2018). *Eindrapport evaluatie van wet revitalisering generiek toezicht*. Geraadpleegd op 16 april 2021, via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D34950&did=2018D34950>

Zuid-Holland (z.d.) *Interbestuurlijk toezicht*. Geraadpleegd op 24 maart 2021, via <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/interbestuurlijk/>

## Bijlage 1: Codeboek

Onafhankelijke variabele

1st. Code	2nd. Code	Definitie
Bestuur	Politieke verantwoording	Respondent moet verantwoording afleggen aan het college of aan de raad
Provincie	Juridische verantwoording	Respondent moet juridische verantwoording afleggen aan de provincie
Rechtbank	Juridische verantwoording	Respondent moet juridische verantwoording afleggen aan de rechtbank.
Inspectie	Administratieve verantwoording	Respondent moet verantwoording afleggen aan een inspectie

Lokale rekenkamer	Administratieve verantwoording	Respondent heeft in het verleden of moet in de nabije toekomst verantwoording afleggen aan de lokale rekenkamer
Geen lokale rekenkamer	Geen administratieve verantwoording	Respondent heeft nog nooit verantwoording afgelegd aan de lokale rekenkamer op het betreffende toezichtgebied
Samen werken	Professionele verantwoording	Respondent legt verantwoording af aan collega-experts, leidinggevende ect.
Verantwoording kennis	Professionele verantwoording	Respondent legt verantwoording af aan inhoudelijke experts
Media	Maatschappelijke verantwoording	De media publiceert een artikel wanneer er iets niet goed gaat op het beleidsterrein van de respondent
Burgers	Maatschappelijke verantwoording	De respondent moet verantwoording afleggen aan burgers
Loket	Indirect maatschappelijke verantwoording	Er is een loket om verantwoording en vragen aan burgers op te vangen

#### Afhankelijke variabele

1st. Code	2nd. Code	Definitie
Veel tijd	Hoge transactiekosten	Het proces om tot de verantwoording te komen kost veel tijd
Weinig overlap	Hoge transactiekosten	De toezichthouder moet verschillende producten aan verschillende toezichthouders verantwoorden
Weinig tijd	Lage transactiekosten	Het proces om tot de verantwoording te komen kost weinig tijd
Overlap	Lage transactiekosten	De toezichtontvanger moet hetzelfde product verantwoorden aan meerdere toezichthouders
Dezelfde belangen	Geen conflicterende belangen	Toeziehthouders hebben dezelfde belangen
Dezelfde verwachtingen	Geen conflicterende belangen	Toeziehthouders hebben dezelfde belangen
Onenigheid	Conflicterende belangen	Toeziehthouders hebben verschillende belangen

Strategische keuze	Negativisme	Toezichtontvanger maakt een strategische keuze <sup>7</sup>
Negatief gevoel	Negativisme	Verantwoording levert een negatief gevoel op voor toezichtontvanger.
Actief zoeken naar risico's	Negativisme	Toezichtontvanger zoekt actief naar problemen om aan te pakken om negatieve feedback te voorkomen.
Frustraties	Negativisme	Toezichtontvanger ervaart frustraties
Positief gevoel	Geen negativisme	Toezichtontvanger erkent de nut en noodzaak van het toezicht
Schuld geven	Blame-shifting	Toezichtontvanger geeft een van de toezichthouders de schuld
Omstandigheden	Blame-Shifting	Toezichtontvanger geeft omstandigheden de schuld voor het moeizaam behalen van het beleid
Slechte follow-up	MAD	Toezichtontvanger volgt instructies niet op omdat verschillende signalen krijgt van toezichthouders
Wantrouwen in provincie	MAD	Toezichtontvanger prioriteert andere toezichthouders dan de provincie
Wantrouwen in nut verantwoording	Symbolische verantwoording	Toezichtontvanger ziet het nut van de manier waarop de provincie toezicht houdt niet
Slechte follow-up	Symbolische verantwoording	Toezichtontvanger voelt zich autonoom en kiest zelf welke weg zij opgaat met de verantwoording
Geen gevolgen	Symbolische verantwoording	Toezichtontvanger weet dat er geen consequenties aan het niet voldoen van de wettelijk taak verbonden zijn.
Bang voor gevolgen	Geen symbolische verantwoording	Toezichtontvanger is bang voor gevolgen van toezichthouder
Relevant voorbeeld	Geen symbolische verantwoording	Toezichtontvanger geeft een relevant voorbeeld waaruit de nut en noodzaak van het toezicht blijkt.

Overig

<sup>7</sup> Theorie van Van Dalen (2006) en Van der Walle & Kampen (2003) zijn hier door elkaar heen gebruikt.

1st. Code	2nd Code	Definitie
Nieuwe IBT	Nieuwe IBT	Respondent spreekt een wens of aanbeveling uit voor het nieuwe IBT

## Bijlage 2: Interviewplan

Interview met vakinhoudelijke beleidsmedewerkers:

Belangrijkste doel: Bepalen hoe, door middel van interbestuurlijk toezicht, het beste gestuurd kan worden. Er wordt gekeken of gemeenten met variërende moderators verschillende sturing nodig hebben omdat zij wellicht in meer of minder mate last hebben van de problemen van meervoudige verantwoording.

### **Wat doet u nu allemaal in het kader van het interbestuurlijk toezicht?**

- 1.1 Kunt u het proces beschrijven en daarbij een **tijdsindicatie** geven?
  - 1.2 Wat vindt u van deze methode? (effectief/ 'goede tijd-kwaliteit verhouding' / )
  - 1.3 Wat vindt u ervan dat de provincie toezicht houdt?
  - 1.4 Komt het interbestuurlijk toezicht ooit bij de gemeenteraad? Waarom wel/ waarom niet? Aan welke instanties moet u nog meer verantwoording afleggen? (rekenkamer/ inspectie/ gemeenteraad ect.) / Vragen andere organisaties informatie op over dit onderwerp?
  - 2.1 Hoe ziet deze verantwoording eruit?
  - 2.2 Hoe verhoudt het interbestuurlijk toezicht zich tot dit toezicht?
  - 2.3 **Overlapt** deze verantwoording met de **inhoud en timing** van interbestuurlijk toezicht?
  - 2.4 Neemt de gemeenteraad het ene toezicht serieuzer dan aan het andere toezicht?
  - 2.5 Kunt u de verantwoording meerdere keren gebruiken, of zou dit ook moeten kunnen?
  - 2.6 Verwacht u dat de **media** het oppikt als er iets niet goed gaat in uw beleidsdomein?
  - 2.7 Doet de **lokale rekenkamer/ rekenkamercommissie** wel eens onderzoek naar uw beleidsdomein?
- Heeft u het gevoel dat verschillende partijen aan wie u verantwoording moet afleggen **verschillende belangen** hebben?
- 3.1 Hoe gaat u hiermee om?
  - 3.2 Wat denkt u dat de oorzaak hiervan is?
  - 3.3 Maakt u hierdoor andere keuzes?
  - 3.4 Beïnvloed het de sfeer op het werk?
- 4.1 Kunt u de volgende waarden van verantwoording rangschikken voor het interbestuurlijk toezicht?  
Democratisch (transparant voor kiezers)- rechtsstatelijk (rechtmatigheid/ rechtvaardigheid) - lerend - legitimiteit (draagvlak en acceptatie)