SVDL

SeinstraVandeLaar
Organisatieadviseurs
voor de publieke sector

Evaluatie beleidskader IBT provincie Noord-Brabant

Arno Seinstra, Renée Kuin & Ben Maes

Utrecht, 12 juni 2019

Samenvatting

Verantwoording

- De opzet van het provinciale toezicht op de Brabantse gemeenten is vastgelegd in het huidige IBT beleidskader 2016-2019. In dit beleidskader is beschreven welke doelstellingen de provincie wil bereiken met het toezicht en welke strategie gevolgd wordt. Eind 2019 loopt het beleidskader af. Om deze reden heeft de provincie SVDL gevraagd om het IBT beleidskader van de afgelopen periode te evalueren.
- In deze evaluatie is specifiek gevraagd naar de werking en de effecten van de verordening systematisch toezicht en naar de impact van de gebruikte communicatiemiddelen van de provincie. Maar ook is gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleidskader. Daarnaast zijn zowel intern als extern de beelden en ervaringen met het huidige toezicht in de praktijk in beeld gebracht en is door SVDL een ontwikkelingsperspectief voor de toekomstige uitvoering van het toezicht geschetst.

Toelichting vooraf op onze analyse en vijf hoofdconclusies SVDL

- Het beleidskader IBT 2016-2019 van de provincie Noord-Brabant is vooral gericht op het verbeteren van de mate waarin toezichtontvangers voldoen aan de wettelijke eisen. Dit is conform het uitgangspunt sober en op afstand toezicht houden. De analyse van het huidige beleidskader kan zich dan richten op de bijdrage die door de provincie is geleverd aan het voldoen aan deze wettelijke eisen. Maar veel interessanter is het of daarmee ook de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is verbeterd. Dat laatste is overigens ook een van de bovenliggende strategische doelstellingen van het beleidskader, namelijk bijdragen aan het functioneren van het openbaar bestuur. Als wij in onze analyse praten over de impact van het IBT beleidskader, doelen we met name op de bijdrage die het IBT beleidskader heeft op het daadwerkelijk verbeteren van de uitvoeringspraktijk. Dat gezegd hebbende komen wij tot de volgende vijf hoofdconclusies:

1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, de impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt
2. Zowel provincie als gemeenten zijn redelijk tevreden over huidige opzet en werking IBT, wel met de nodige ontwikkelpunten.
3. De belevingswereld van de provincie en de gemeenten sluiten beperkt op elkaar aan.
4. Vanuit beide kanten is er behoefte aan een meer gezamenlijk proces en meer lerend toezicht.
5. Communicatiestrategie uit het beleid werkt deels, maar vraagt om nuancering

Samenvatting (2)

Het huidige IBT beleidskader voldoet. De impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt.

- Als het gaat om de mate van doelbereiking ziet SVDL het volgende. Er is een beperkte bijdrage geleverd aan het beter functioneren van het openbaar bestuur/lokale overheden. Wel is er een goede bijdrage geleverd aan de correcte uitvoering van de wettelijke taken. Het concrete doel om eind 2019 geen enkele overheid met 'voldoet niet' te beoordelen en minstens de helft met 'voldoet' is eind 2018 dan ook al een heel eind gevorderd. De bijdrage van de provincie aan het beter functioneren van de horizontale controle is niet expliciet vastgesteld in dit onderzoek.
- Wat betreft de doelmatigheid is in overleg met de provincie niet specifiek gekeken naar de inzet van middelen en fte. Wel heeft SVDL de volgende signalen gekregen over doelmatigheid. Toezichtontvangers zijn kritisch over de efficiency van het proces en de taakuitvoering, de inzet van fte wordt binnen de provincie kritisch beschouwd in relatie tot de impact. Door een andere of grotere inzet van fte kan meer impact worden gerealiseerd.
- Naast doelmatigheid en doeltreffendheid zijn toezichthouders tevreden over het huidige beleid. Het beleid is werkbaar voor de toezichthouders. De in het beleid genoemde waarden en kwaliteiten zijn intern en extern herkenbaar. Wel is er beperkte ruimte voor de invulling van lerend toezicht.
- Echter geeft het beleid een beperkte impuls aan de uitvoeringspraktijk van de toezichtontvangers. Dat zit met name in de paradox van sober en op afstand toezicht houden versus impact maken.

Gemeenten en Waterschappen redelijk tevreden over huidige opzet en werking IBT, wel nodige ontwikkelpunten

- Bestuurlijk en ambtelijk wordt het IBT door toezichtontvangers beoordeeld tussen de 6 en de 7. Er is tevredenheid onder de toezichtontvangers over de opzet van het beoordelingsproces en de totstandkoming van de beoordelingsresultaten. Ook kan het IBT werken als stok achter de deur. Er zijn wel ook de nodige ontwikkelpunten genoemd.
- Zo zijn er twijfels bij de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht. Is de risicoafweging die de provincie maakt niet altijd helder. Is de aangepaste verordening systematisch toezicht maar bij een kleine groep bekend en daar waar deze bekend is, maar beperkt helpend en verhelderend.

Samenvatting (3)

De belevingswereld van de provincie en gemeenten sluiten beperkt op elkaar aan

- De provinciale toezichthouders en de toezichtontvangers begrijpen elkaar niet altijd. De rol, verantwoordelijkheid en organisatorische context van zowel toezichthouder als toezichtontvanger is onderling niet helder. Mede hierdoor wordt de toegevoegde waarde van de rol van de provincie maar beperkt gezien. Het is van belang om deze rollen te herbevestigen en te expliciteren. Ook blijkt dat het sober en op afstand toezicht houden kan resulteren in een beperkt gevoel voor eigenaarschap bij toezichtontvangers om verbeteringen in het kader van het IBT door te voeren.

Vanuit beide kanten is er behoefte aan een meer gezamenlijk proces en meer lerend toezicht

- De toezichtrol is in de huidige opzet 'eng' ingevuld en er is in de afgelopen jaren bij zowel toezichthouders als toezichtontvangers de behoefte ontstaan om de rol op een andere manier in te vullen. Met de komst van themaonderzoeken en reality checks is hier een eerste stap in gezet. Een veel gehoorde wens is om de rol van toezichthouder en adviseur te combineren.

- Vanuit de kant van de toezichtontvangers is er behoefte aan meer gezamenlijkheid in het beoordelingsproces. Vanuit de kant van de provincie is de wens om lerend toezicht uit te oefenen. Dit betekent het meer en actief delen van kennis boven alleen toezicht houden. En dat de provincie Noord-Brabant optreedt als verbinder en facilitator in om gezamenlijkheid te creëren. De provincie kan deze verbindende rol meer pakken om haar toegevoegde waarde te vergroten.

Communicatiestrategie uit het beleid werkt deels, maar vraagt om nuancering

- De communicatiedoelen- en sporen uit het beleid zijn deels gerealiseerd. De lokale overheden zijn grotendeels op de hoogte van hoe het toezicht uitgevoerd wordt. Ook is de provincie transparant in het delen van haar resultaten, zowel per toezichtgebied als met haar integrale publicatie van beoordelingsresultaten. Waarbij het openbaar maken van de resultaten als prettig wordt ervaren. Wel vraagt het gebruik van de 'stoplicht'-kleuren bij publicatie om nuancering.

- De doelstelling dat alle betrokken actoren ook daadwerkelijk hun rol oppakken is niet geheel gerealiseerd. Het IBT zet in enkele gevallen aan tot verbetering of werkt als stok achter de deur. Maar politiek en bestuur (toezichtontvangers) stellen slechts in enkele gevallen kritische vragen over de beoordelingsresultaten.

Samenvatting (4)

Ontwikkelingsperspectief IBT: ofwel zo doorgaan of kiezen voor fundamentele verandering

- Sober en op afstand toezicht houden is nu bepalend voor de rol van de provincie, maar de impact blijkt hierdoor beperkt. Het ontwikkelingsperspectief voor IBT kent twee varianten: het huidige beleid optimaliseren maar impact op de uitvoeringspraktijk blijft dan beperkt of kiezen voor meer impact maar dat vraagt om fundamentele verandering.
- Om dat te kunnen doen zijn aanpassingen nodig in het uitgangspunt sober en op afstand, aanscherpingen in het beleid (doelstellingen veranderen van "voldoen aan aspecten" naar 'de werking van aspecten') en in de interne opzet en uitvoering (kwaliteit en kwantiteit) van het toezicht.

Keuze voor ontwikkelingsperspectief aan de hand van de volgende vragen:

- De keuze in de ontwikkeling van het IBT van Noord-Brabant kan worden gevoerd langs de volgende vragen:
- Wat wil de provincie met haar toezicht bereiken?
- Meer concreet: welke impact wil de provincie realiseren met het IBT?
- Wat betekent het bovenstaande voor het uitgangspunt sober en op afstand?
- Wat betekent het bovenstaande voor de concrete beleidsdoelen en de opzet en vormgeving van het toezicht?
- Meer concreet: wat betekent het bovenstaande in termen van kwantiteit en kwaliteit in de uitvoering van het toezicht?

Dilemma's die het gesprek over ontwikkeling faciliteren

- Voor het gesprek over de toekomst van het IBT kan een aantal dilemma's met verschillende uitersten behulpzaam zijn:
- De basis voor het IBT is dat gemeenten voldoen aan wettelijke eisen versus de basis is dat prestaties van gemeentebestuur op wettelijke taken verbeteren
- IBT als wettelijke taak versus een middel om de bestuurskracht te verbeteren
- Sober en op afstand versus intensief gericht op effect
- Generiek toezicht versus risicogericht toezicht
- Sectoraal versus integraal toezicht
- Toezicht houden versus een adviesrol invullen
- Uniformiteit of differentiatie tussen toezichtgebieden
- Specialistische of integrale toezichthouders

Verantwoording en opbouw rapport

Evaluatie Beleidskader IBT 2016-2019

Evaluatierapport op basis van onze analyse

- De provincie heeft op cruciale maatschappelijke taakvelden een belangrijke rol als toezichthouder en is daarmee medeverantwoordelijk voor een goede taakuitvoering door gemeenten en waterschappen. De provincie Noord-Brabant houdt toezicht op de volgende zes toezichtgebieden:
    1. Archief- en Informatiebeheer
    2. Financieel toezicht
    3. Huisvesting vergunninghouders
    4. Monumentenzorg
    5. Omgevingsrecht
    6. Ruimtelijke Ordening
- De opzet van het IBT op de Brabantse gemeenten is vastgelegd in het huidige IBT beleidskader 2016-2019. Daarnaast is in dit beleidskader beschreven welke doelstellingen de provincie wil bereiken met het toezicht en welke strategie gevolgd wordt.
- Eind 2019 loopt het beleidskader af. Om deze reden heeft de provincie ons (SVDL) gevraagd om het IBT beleidskader van de afgelopen periode te evalueren. In deze evaluatie is specifiek gevraagd naar de werking en de effecten van de aangepaste verordening systematisch toezicht, naar de impact van de gebruikte communicatiemiddelen van de provincie. Ook is gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleidskader. Daarnaast zijn zowel intern als extern de beelden en ervaringen met het huidige toezicht in de praktijk in beeld gebracht. Tenslotte schetsen wij het ontwikkelingsperspectief van het IBT in Noord-Brabant.

Evaluatie Beleidskader IBT 2016-2019 (2)

- Voorliggend rapport is het resultaat van ons onderzoek op basis van onze analyse. Wij hebben daarbij de volgende stappen doorlopen:

1. Documentanalyse beschikbare literatuur: De provincie heeft veel literatuur beschikbaar in het kader van het IBT. Bestaande uit het beleidskader, jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's, resultaten van het toezicht, factsheets, dashboards, themarapporten en eerdere landelijke en provinciale evaluaties.
2. Ophalen van meningen door middel van vijf vragenlijsten onder toezichtontvangers:
   i. Gemeenten bestuurlijk en ambtelijk
   ii. Waterschappen bestuurlijk en ambtelijk
   iii. Griffiers
3. Ophalen van meningen door middel van verdiepingssessies met toezichtontvangers. Per toezichtgebied zijn verdiepende gesprekken gevoerd met toezichtontvangers. Hierbij zijn we nader ingegaan op hun beelden en ervaringen met IBT vanuit de provincie Noord-Brabant. En is ingezoomd op de resultaten uit de vragenlijsten.
4. Ophalen van meningen binnen de provincie Noord-Brabant. Er zijn groepsgesprekken gevoerd met toezichthouders van ieder toezichtgebied en met de gedeputeerde.

- Voorliggend rapport is opgebouwd uit vier onderdelen:
  A. Vijf hoofdconclusies SVDL
  B. Ontwikkelperspectief IBT Noord-Brabant kent twee varianten
  C. Verdieping per toezichtgebied
  D. Infographics per toezichtgebied (bijlagen)

Deel A: Vijf hoofdconclusies op basis van analyse SVDL

Deel A: Vijf hoofdconclusies op basis van analyse SVDL

- Deel A van voorliggend rapport is een weergave van de vijf hoofdconclusies van SVDL. Deze hoofdconclusies zijn gebaseerd op de resultaten van de vragenlijsten onder toezichtontvangers, de gesprekken met toezichthouders van de provincie, de gedeputeerde, de toegestuurde documenten en op de verdiepende sessies met toezichtontvangers. De conclusies worden waar relevant onderbouwd met de resultaten uit onze analyse. Naast de vijf hoofdconclusies zijn tabellen opgenomen met een beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen.

Beknopte beantwoording onderzoeksvragen

Beleidskader IBT 2015-2019	Beantwoording onderzoeksvraag
Drie strategische doelen • Bijdragen aan het goed functioneren van het openbaar bestuur • Een correcte uitvoering van wettelijke taken door gemeenten • Bijdragen aan goede horizontale controle	• De impact van IBT het functioneren van het openbaar bestuur beperkt, het IBT kan werken als stok achter de deur maar zet niet écht aan tot verbetering van presteren. • Er is een goede bijdrage geleverd aan de uitvoering van de wettelijke taken. • Toezichtontvangers zijn tevreden over de eigen horizontale controle (de werking daarvan is door ons niet getoetst). De bijdrage van provincie is niet expliciet gemaakt.
Smart doelen • Geen enkele overheid heeft beoordeling “voldoet niet” • Minstens de helft van alle overheden beoordeling “voldoet” • Interventies binnen een jaar afgerond	Smart doelstellingen hebben onvoldoende toegevoegde waarde en zijn niet voor ieder toezichtgebied werkbaar. De doelstelling is volgens de laatste meting nog niet gerealiseerd, al is er sinds 2016 wel een positieve ontwikkeling zichtbaar. De scores uit het jaarverslag 2018 zijn als volgt: Voldoet: 77% Voldoet gedeeltelijk: 13% Voldoet niet: 7,5% Verschoonbaar: 2,5%
Uitgangspunten • Wij voeren het toezicht zo efficiënt effectief en transparant mogelijk uit • Wij houden in beginsel sober en op afstand toezicht • Wij gebruiken risicoafwegingen voor intensiteit toezicht • Wij zetten onze instrumenten proportioneel in • Wij delen onze bevindingen	• Er zijn extern twijfels bij de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht. • Intern blijft het een zoektocht naar de inzet van uren in relatie tot de beschikbare capaciteit • Het toezicht vindt sober en op afstand plaats • De provincie maakt een risicoafweging voor het toezicht, deze is bij toezichtontvangers niet altijd helder. • Instrumenten worden voorzichtig ingezet, er is behoefte aan uitbreiding van de instrumenten (mogelijkheid tot dwangsom). • De bevindingen worden gedeeld. Individueel per gemeente in een dashboard en de resultaten worden via provinciale kleurkaartjes gepubliceerd.

Beknopte beantwoording onderzoeksvragen (2)

Beleidskader IBT 2015-2019	Beantwoording onderzoeksvraag

Waarden
• Betrouwbaar
• Zorgvuldig
• Onafhankelijk
• Doortastend
• Respectvol
	• Waarden en kwaliteiten worden herkend en erkend
	• Kanttekening: het aantal waarden en kwaliteiten is groot, en daardoor niet altijd doorleefd
	• Beoordeling waarden door toezichtontvangers:
	  • Bestuurlijk: tussen 5,5 – 7,0
	  • Ambtelijk: tussen 6,0 – 7,2
	  • Griffiers: tussen 5,9 – 7,2
	• Doortastend scoort over hele linie het laagst.

Kwaliteiten
• Analytisch
• Professioneel
• Helder
• Zakelijk
• Standvastig
	• Waarden en kwaliteiten worden herkend en erkend
	• Kanttekening: het aantal waarden en kwaliteiten is groot, en daardoor niet altijd doorleefd
	• Beoordeling waarden door toezichtontvangers:
	  • Bestuurlijk: tussen 5,8 – 6,9
	  • Ambtelijk: tussen 6,4 – 7,3
	  • Griffiers: tussen 6,8 – 7,1

Doeltreffendheid van de verordening	• De verordening systematisch toezicht is bij slechts een kleine groep toezichtontvangers bekend. • Daar waar bekend werkt het in beperkte mate verhelderend/helpend. • Intern bij de provincie wordt de verordening ervaren als hulpmiddel om toezichtontvangers aan te spreken.
Drietal specifieke punten in beleidskader opgepakt • Doelbereik per toezichtgebied • Werking checklist en communicatie naar partners • Expliciete toezichtstrategie	• In het beleid is per toezichtgebied uitgeschreven wat het doel is, waar toezicht op wordt gehouden en wat bepaalt wanneer de beoordeling groen, oranje of rood is. Echter is er niet per toezichtgebied een expliciet/concreet doel geformuleerd. • Er is een communicatiestrategie opgenomen in het beleidskader. De communicatie werkt bestuurlijk en ambtelijk, vanuit de raad en algemene besturen is er meer behoefte aan betrokkenheid. • De communicatie van de kleurenkaartjes naar partners vraagt om nuancering. • In het huidige beleidskader is expliciet een toezichtstrategie opgenomen.

Vijf hoofdconclusies SVDL

Toelichting vooraf op onze analyse

- Het beleidskader IBT 2016-2019 van de provincie Noord-Brabant is vooral gericht op het verbeteren van de mate waarin toezichtontvangers voldoen aan de wettelijke eisen. Dit is conform het uitgangspunt sober en op afstand toezicht houden. De analyse van het huidige beleidskader kan zich dan richten op de bijdrage die door de provincie is geleverd aan het voldoen aan deze wettelijke eisen. Maar veel interessanter is het of daarmee ook de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is verbeterd. Dat laatste is overigens ook een van de bovenliggende strategische doelstellingen van het beleidskader, namelijk bijdragen aan het functioneren van het openbaar bestuur. Als wij in onze analyse praten over de impact van het IBT beleidskader, doelen we met name op de bijdrage die het IBT beleidskader heeft op het daadwerkelijk verbeteren van de uitvoeringspraktijk. Dat gezegd hebbende komen wij tot de volgende vijf hoofdconclusies.

Vijf hoofdconclusies SVDL

1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt
2. Zowel provincie als gemeenten redelijk tevreden over huidige opzet en werking IBT, wel de nodige ontwikkelpunten.
3. De belevingswereld van de provincie en de gemeenten sluiten beperkt op elkaar aan.
4. Vanuit beide kanten is er behoefte aan een meer gezamenlijk proces en meer lerend toezicht.
5. Communicatiestrategie uit het beleid werkt deels, maar vraagt om nuancering

A1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt

Tevredenheid over huidige beleid, maar het beleid geeft een beperkte impuls aan de uitvoeringspraktijk van de toezichtontvangers

- Het huidige IBT beleidskader is in de basis een goed en leesbaar beleidsdocument. Er zijn strategische doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd er zijn strategieën opgenomen voor de uitvoering van het toezicht. En er is een aantal waarden en kwaliteiten uitgewerkt om richting te geven aan het gedrag van de toezichthouders. Het beleidskader geeft daarmee richting aan de uitvoering van het IBT en helpt om ambities en doelen vanuit de provincie te expliciteren en te delen. Dit blijkt ook uit de tevredenheid onder toezichthouders binnen de provincie. Het beleid is werkbaar en herkenbaar. En los van een aantal kleine nuanceringen kan het huidige beleid in principe in grote mate worden gecontinueerd.
- Echter denken wij dat het huidige beleid in combinatie met het uitgangspunt van sober en op afstand toezicht houden, onvoldoende impact genereert. Het geeft beperkt nieuwe impulsen aan de uitvoeringspraktijk van de toezichtontvangers. En het beleid helpt onvoldoende om intern tussen de verschillende toezichtgebieden gezamenlijkheid te krijgen.

Doeltreffendheid van het huidige beleidskader

- Als het gaat om de mate van doelbereiking vinden wij het volgende:
  - Er is een beperkte bijdrage geleverd aan het beter functioneren van openbaar bestuur/lokale overheden;
  - Er is een goede bijdrage geleverd aan de correcte uitvoering van wettelijke taken door toezichtontvangers;
  - De bijdrage van de provincie aan het beter functioneren van de horizontale controle is niet expliciet vastgesteld in dit onderzoek.
  - Het concrete doel dat eind 2019 geen enkele lokale overheid als voldoet niet beoordeeld wordt en minstens de helft als voldoet, is eind 2018 een heel eind gevorderd.
- De toelichting op deze constateringen treft u aan op navolgende sheets.

A1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt (2)

Doelmatigheid van het huidige beleidskader

- Als het gaat om de doelmatigheid kunnen wij het volgende zeggen:
  - In overleg met de provincie is niet specifiek gekeken naar de inzet van middelen en fte. Ook is niet gekeken naar de doelmatigheid van de uitvoering in Noord-Brabant in relatie tot andere provincies.
- Desalniettemin hebben wij de volgende signalen gekregen over doelmatigheid:
  - Gemeenten hebben enkele kritische opmerkingen over de efficiency van het proces en de taakuitvoering;
  - Intern wordt de mate van inzet van fte kritisch beschouwd in relatie tot de beperkte impact die het IBT momenteel heeft;
  - Door een andere of grotere inzet van uren kan meer impact worden gerealiseerd (uitbreiding themaonderzoeken en reality checks).
- De toelichting op deze constateringen treft u aan op navolgende sheets.

A1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt (3)

Huidige beleidskader is werkbaar en herkenbaar voor toezichthouders provincie

- Intern binnen de provincie is er tevredenheid over de opzet en leesbaarheid van het huidige beleidskader. Ook zijn de strategische doelstellingen voor de toezichthouders herkenbaar en werkbaar. Deze zijn niet beperkend in het uitvoeren van het toezicht in de praktijk en kunnen wat hen betreft worden gecontinueerd in een volgend beleidskader.
- Wel wordt er een kanttekening geplaatst bij de concretisering van de strategische doelstelling. Namelijk het streven om eind 2019 geen enkele overheid met voldoet niet te hoeven beoordelen en minstens de helft van alle overheden met voldoet te beoordelen.
- Deze doelstelling heeft onvoldoende toegevoegde waarde. Enerzijds omdat het verkeerslichtmodel wordt ervaren als het zwakke punt van het huidige toezicht. Een groene score betekent niet per definitie dat de toezichtontvangers hun taakuitvoering ook daadwerkelijk op orde hebben in de praktijk.
- Dit model is daarmee niet voor alle toezichtgebieden (financieel toezicht, huisvesting vergunninghouders en omgevingsrecht) passend en daarmee wordt er beperkt waarde gehecht aan het voldoen de provinciale doelstelling.

Genoemde waarden en kwaliteiten uit beleid intern en extern herkenbaar

- In het huidige beleidskader zijn waarden en kwaliteiten benoemd die richting dienen te geven aan het gedrag van de provinciale toezichthouders. Deze worden intern herkend en erkend. De kanttekening die hierbij wordt gemaakt door toezichthouders is dat het een groot aantal waarden en kwaliteiten betreft wat maakt dat ze niet altijd doorleefd worden.
- Ook de gemeenten herkennen de waarden en kwaliteiten in het gedrag van de toezichthouders. De doortastendheid van de provincie wordt over de gehele linie het minste beoordeeld.

A1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt (4)

- De beoordeling van de waarden en kwaliteiten is als volgt.

Waarden	Bestuurlijk	Ambtelijk	Griffiers
Betrouwbaar	6,5	7,2	7,1
Zorgvuldig	6,7	7,1	6,8
Onafhankelijk	7,0	7,2	7,2
Doortastend	5,6	6,3	5,9
Respectvol	6,5	7,2	7,1

Kwaliteiten	Bestuurlijk	Ambtelijk	Griffiers
Analytisch	5,8	6,4	6,8
Professioneel	6,5	6,9	7,0
Helder	6,3	6,9	6,1
Zakelijk	6,9	7,3	6,9
Standvastig	6,8	7,3	7,1

Huidige beleid geeft onvoldoende ruimte voor Lerend Toezicht

- De doelstellingen en uitgangspunten in het huidige beleid geven de toezichthouders naar eigen zeggen onvoldoende ruimte om ‘Lerend Toezicht’ uit te voeren. Ondanks het uitgangspunt in het beleidskader dat toezicht een signalerings- en agenderingsfunctie heeft. Gezien nieuwe ontwikkelingen is de wens om het actief delen van kennis onderdeel te laten zijn van de toezichtrol. En deze toezichtrol te verruimen door meer als adviseur van gemeenten op te treden. Het uitgangspunt sober en op afstand toezicht houden, met zo min mogelijk toezichtlast voelt intern op dit moment beperkend om dit te realiseren.

A1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt (5)

Paradox: sober en op afstand toezicht houden versus impact maken

- Al in het IBT beleidskader 2013-2015 was een van de belangrijkste uitgangspunten om sober en op afstand toezicht te houden, met respect voor de eigen verantwoordelijkheid van de lokale overheid en uit te gaan van hun interne controle- en verantwoordingsmechanisme. Dit uitgangspunt is in het huidige beleidskader gecontinueerd. Het toezicht wordt op dit moment daadwerkelijk sober en op afstand uitgevoerd. Het werkt soms als stok achter de deur, maar sober en op afstand toezicht leidt tot beperkte impact gezien het onderstaande.
- Zowel van de kant van de provincie als van toezichtontvangers is het beeld dat het toezicht nu vooral een papieren exercitie is. Het wordt ervaren als 'papieren tijger' en 'vinklijstje' en wordt niet altijd serieus genomen. Dat komt omdat het toezicht zich nu focust op de papieren werkelijkheid, boven de realiteit in de praktijk. En meer op proces dan op de inhoud. Dit betekent dat een goede beoordeling van de provincie, weinig zegt over de daadwerkelijke taakuitvoering in de praktijk. Het IBT dwingt toezichtontvangers op dit moment onvoldoende hun taakuitvoering in de praktijk te verbeteren. Sterker nog, er is een risico op strategisch gedrag. Wat betekent dat toezichtontvangers verbeterpunten vanuit de provincie op papier kunnen realiseren, maar in de praktijk niets veranderen.
- Als je als provincie echt impact wil hebben met IBT, wil je dat niet alleen op papier wordt voldaan aan wettelijke eisen, maar dat IBT écht aanzet tot verbeterde prestaties. Het uitvoeren van themaonderzoeken en reality checks is een eerste gezette stap die de impact kan vergroten.
- Daarnaast blijkt uit de vragenlijsten dat er beperkt kritische vragen worden gesteld door raad en bestuur. Slechts de helft van de griffiers geeft aan dat de raad de adviezen van de provincie daadwerkelijk gebruikt in hun kaderstellende en controlerende rol. Tevens blijkt uit de vragenlijst en gesprekken dat de taakuitvoering door IBT niet meer aandacht krijgt dan zonder IBT.

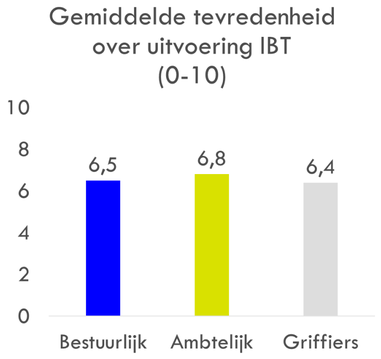
A1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt (6)

- Binnen de provincie is bestuurlijk de ervaring dat de meerwaarde van het toezicht wordt gehaald uit de themaonderzoeken. Maar deze worden niet provincie breed uitgevoerd, niet voor ieder toezichtgebied en niet bij iedere gemeente. Het provinciale bestuur vindt het een interessante overweging om de intensiteit van systematisch toezicht te verminderen en meer te focussen op themaonderzoeken. Echter is er nog winst te halen in de impact van themaonderzoeken op de gemeenten die geen object van onderzoek zijn geweest. De resultaten van themaonderzoeken moeten bij deze groep beter landen dan dat nu het geval is.
- In het beleidskader heeft de provincie uitgesproken dat het streven is dat eind 2019 geen enkele lokale overheid de beoordeling 'voldoet niet' hoeft te krijgen en dat minstens de helft als 'voldoet' wordt beoordeeld. Gezien onze stelling (SVDL) over beperkte impact van de provincie op de daadwerkelijke taakuitvoering van de lokale overheid, is de vraag hoe realistisch deze doelstelling is. En hoeveel directe invloed de provincie daadwerkelijk heeft op de scores van toezichtontvangers in combinatie met het uitgangspunt van sober en op afstand toezicht houden.

A2. Gemeenten en Waterschappen redelijk tevreden over huidige opzet en werking IBT, wel de nodige ontwikkelpunten

Bestuurlijk en ambtelijk wordt het IBT beoordeeld tussen de 6 en 7

- Uit de vragenlijst blijkt dat de gemeenten en waterschappen zowel bestuurlijk als ambtelijk en ook de griffiers redelijk tevreden zijn over de uitvoering van het IBT. Wel vraagt het IBT op een aantal vlakken een doorontwikkeling.



Tevredenheid onder toezichtontvangers over opzet proces en totstandkoming resultaten

- De toezichtontvangers zijn over het algemeen tevreden over de huidige opzet van en communicatie rondom het beoordelingsproces en zijn hierbij ambtelijk goed aangehaakt. Ook wordt het publiceren van de beoordelingsresultaten gewaardeerd. En het is voor gemeenten helder waar zij op beoordeeld worden en aan welke wettelijke eisen zij dienen te voldoen.
- Hieruit blijkt dat de provincie voldoet aan twee van de drie uitgangspunten uit haar communicatiestrategie zoals geformuleerd in haar beleidskader. Echter worden er zowel bij het archieftoezicht, omgevingsrecht, monumentenzorg en huisvesting vergunninghouders vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van de huidige beoordelingscriteria.

A2. Gemeenten en Waterschappen redelijk tevreden over huidige opzet en werking IBT, wel de nodige ontwikkelpunten (2)

- toezichtontvangers zijn in de basis tevreden over het contact dat zij hebben met de provincie over de beoordeling. Wel is er behoefte aan frequenter (persoonlijk) contact en herijking van contactmomenten. De provincie wordt over het algemeen gezien als meedenkend en open voor suggesties van gemeenten op het gebied van het beoordelingsproces.
- Tenslotte zijn de beoordelingsresultaten van 2017-2018 over de hele linie herkenbaar en is de ervaring dat deze objectief tot stand komen.

IBT werkt voor toezichtontvangers soms als stok achter de deur

- In geval van een negatieve beoordeling kan het IBT werken als stok achter de deur. Het verticale toezicht vanuit de provincie helpt het ambtelijk apparaat om thema's bestuurlijk en/of politiek op de agenda te krijgen wanneer relevant. En het kan gemeenten aanzetten om te investeren in de benodigde acties en maatregelen om taakuitvoering te verbeteren. Dit effect wordt nog eens versterkt door het openbaar maken van de beoordelingsresultaten waarbij de vergelijking met resultaten van buurgemeenten wordt gemaakt.

Er zijn ook de nodige ontwikkelpunten

- Naast bovengenoemde aspecten is er ook een aantal verbeterpunten benoemd. Zo zijn er twijfels bij de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht. Is de risicoafweging die de provincie maakt niet altijd helder. Is de aangepaste verordening systematisch toezicht maar bij een kleine groep bekend en daar waar deze bekend is, maar beperkt helpend en verhelderend.

A3. De belevingswereld van de provincie en de gemeenten sluiten beperkt op elkaar aan

Provinciale toezichthouders en toezichtontvangers begrijpen elkaar niet altijd

- De provincie investeert veel in de communicatie richting de gemeenten. Toch blijft communicatie over de toezichtrol een aandachtspunt. Uit de verdiepingssessies blijkt namelijk dat de belevingswerelden van provincie en toezichtontvangers over de gehele linie uiteen lopen. De rol, verantwoordelijkheid en organisatorische context van zowel toezichthouder als toezichtontvanger is onderling niet helder.
- Specifiek bij archieftoezicht en monumentenzorg is het onduidelijk hoe de rollen van de provincie en de (regionale) archivaris/Monumentenhuis zich tot elkaar verhouden. Bij huisvesting vergunninghouders is de rol tussen provincie en Rijk niet helder. En bij ruimtelijke ordening is het onderscheid tussen de verschillende provinciale rollen minimaal bekend. Mede hierdoor wordt de toegevoegde waarde van de rol van de provincie maar beperkt gezien. Het is van belang om deze rollen te herbevestigen en te expliciteren.
- De provincie mist soms de intrinsieke motivatie bij toezichtontvangers om te voldoen aan de wettelijke vereisten en daarmee aan hun beoordelingscriteria. De weerstand op het IBT wordt daarom niet altijd begrepen.
- Daarentegen geven gemeenten juist aan intrinsiek hun taakuitvoering op orde te willen hebben, maar dat de beoordelingscriteria en dus het IBT hier in hen ogen niet aan bijdragen. Vanuit de kant van toezichtontvangers wordt niet begrepen waarom de provincie in haar toezicht zo sterk focust op proces boven de inhoud. De beoordelingscriteria hebben voor gemeenten zelf onvoldoende toegevoegde waarde en dragen volgens hen niet bij aan betere prestaties. Daarmee wordt het voldoen aan de beoordelingscriteria veelal gezien als een verplicht nummer en administratieve last. Hiermee wordt niet aan het uitgangspunt van het toezicht uitvoeren met zo min mogelijk toezichtlast voor de lokale overheden voldaan.
- Ook bestuurlijk binnen de provincie is het beeld dat de toegevoegde waarde van het toezicht kan worden vergroot door veelzeggendere criteria te ontwikkelen.

A3. De belevingswereld van de provincie en de gemeenten sluiten beperkt op elkaar aan (2)

Sober en op afstand versus eigenaarschap beoordelingscyclus IBT

- Het uitgangspunt van sober en op afstand toezicht houden heeft ook zijn weerslag op de betrokkenheid en het eigenaarschap bij de toezichtontvangers. Het feit dat het toezicht voornamelijk op aangeleverde (beleid)stukken plaatsvindt wordt door gemeenten en waterschappen ervaren als toezicht op strategisch niveau. Dit heeft voor hen te weinig concrete betekenis op het niveau van de uitvoering. De betrokken ambtenaren in de uitvoering voelen daarom niet altijd voldoende dat het IBT betrekking heeft op hun dagelijkse werk. Het eigenaarschap voor de IBT beoordelingscyclus en dus het realiseren van verbeteringen ontbreekt hierdoor.
- Het goede gesprek tussen provincie en toezichtontvangers is een eerste stap in het vergroten van wederzijds begrip en draagt bij aan de effectiviteit van het IBT.

A4. Vanuit beide kanten is er behoefte aan een meer gezamenlijk proces en meer lerend toezicht

Toezichtrol op dit moment 'eng' ingevuld

- In de huidige situatie vindt het toezicht met name vanuit een hiërarchische toezichtrol plaats. De provincie houdt toezicht op basis van de aangeleverde stukken en beoordeelt toezichtontvangers op proces, tijdigheid en in zekere mate op de kwaliteit van deze stukken. Vanuit de toezichtontvangers wordt dit gezien als te beperkte en eenzijdige invulling van de toezichtrol. Ook bij de provincie is de behoefte ontstaan om de rol op een andere manier in te vullen. In enkele toezichtgebieden is hier al op eigen initiatief mee gestart door bijv. het uitvoeren van themaonderzoeken, reality checks en het organiseren van regiobijeenkomsten.
- Vanuit de kant van de toezichtontvangers is er behoefte aan meer gezamenlijkheid in het beoordelingsproces. Vanuit de kant van de provincie is de wens om lerend toezicht uit te oefenen. Dit betekent het meer en actief delen van kennis boven alleen toezicht houden. En optreden als verbinder en facilitator in de provincie Noord-Brabant om gezamenlijkheid te creëren.

Provincie als toezichthouder én adviseur

- Een veel gehoorde wens vanuit de toezichtontvangers is dat de provincie meer als toezichthouder én als adviseur optreedt. Dit vraagt een herijking van de huidige toezichtrol met frequenter contact voor, tijdens en na de feitelijke beoordeling. Dit om gemeenten mee te nemen in het oordeel, vroegtijdig hick-ups te signaleren en aan te pakken en daarmee onnodige bestuurlijke/politieke discussie te voorkomen. De adviserende rol wordt in bij financieel toezicht al opgepakt.
- Ook betekent het dat niet sec de beoordelingsresultaten worden gedeeld met gemeenten. Maar dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de provincie voor ogen heeft en geadviseerd wordt aan toezichtontvangers wat nodig is om aan dit beeld te voldoen.
- Het risico is dat de rol van toezichthouder en adviseur op gespannen voet kunnen staan. Wanneer de provincie adviseert, zal zij later ook haar eigen advies weer kunnen beoordelen. Het is van belang om de reikwijdte van de adviseursrol te expliciteren in nieuw beleid en te communiceren richting toezichtontvangers.

A4. Vanuit beide kanten is er behoefte aan een meer gezamenlijk proces en meer lerend toezicht (2)

- Deze vorm van toezichthouden vraagt andere inzet en competenties van toezichthouders dan in de huidige situatie. Een analyse van kwantiteit en kwaliteit is nodig indien herijking van de rol op deze manier plaatsvindt.

Provincie kan meer de verbindende rol pakken om toegevoegde waarde te vergoten

- De provincie kan vanuit haar rol als toezichthouder van grote toegevoegde waarde zijn. Door het houden van toezicht op de verschillende gebieden heeft zij een overall beeld van de prestaties van gemeenten en waterschappen. En zo ook van waar de belangrijkste risico's liggen en welke organisaties beschikken over de best practices.
- De toezichtontvangers én de provincie zelf zijn van mening dat de provincie dit inzicht sterker kan benutten dan nu en daarmee meer als verbindende factor op kan treden in de provincie Noord-Brabant. Door enerzijds het delen van best practices, toezichtontvangers samen te brengen die van elkaar kunnen leren, en gezamenlijke bijeenkomsten te faciliteren om risico's en aandachtspunten in de provincie te delen.
- Binnen het IBT wordt hier al op verschillende manieren mee gewerkt. Zoals middels de regiobijeenkomsten binnen het toezicht op Omgevingsrecht en Archieftoezicht. Indien deze werkwijze wordt omarmd is het van belang om deze werkwijze te verankeren in een eventueel nieuw beleidskader. Blijvend aandachtspunt hierbij is de verhouding ureninzet en capaciteit.

A5. Communicatiestrategie uit het beleid werkt deels, maar vraagt om nuancering

Communicatiedoelen en –sporen deels gerealiseerd

- In het beleid is de communicatiestrategie van de provincie opgenomen, met de volgende drie doelstellingen:
  1. Alle lokale overheden zijn op de hoogte van hoe wij ons toezicht uitoefenen.
  2. Alle actoren die een rol spelen in het toezicht pakken hun rol op.
  3. Wij zijn transparant over de resultaten van ons toezicht.
- Uit onze analyse blijkt dat de investering van de provincie in de communicatie op het vlak van de opzet en het beoordelingsproces grotendeels werkt. Het is voor de toezichtontvangers ambtelijk en bestuurlijk over het algemeen duidelijk hoe het IBT werkt en is opgezet en wat er van hen wordt verwacht. Echter geeft bijna 40% van de griffiers aan dat de provincie de raad onvoldoende betrekt bij het IBT. Ook geeft meer dan 50% van de griffiers aan dat het voor de raad niet helder is wat van hen verwacht wordt in het kader van IBT.
- Echter waar het gaat om de individuele benadering van gemeenten over hun beoordeling of het niet aanleveren van de vereiste gegevens wordt de communicatie als belerend of zakelijk ervaren. Binnen de provincie wordt bestuurlijk erkend dat de communicatie wellicht wat zakelijk is voor Brabantse begrippen.
- Uit de evaluatie blijkt dat de provincie transparant is in het delen van haar resultaten, zowel per toezichtgebied als met haar integrale publicatie van beoordelingsresultaten. Waarbij het openbaar maken van de resultaten als prettig wordt ervaren.
- De doelstelling dat alle betrokken actoren ook daadwerkelijk hun rol oppakken is niet geheel gerealiseerd. Het IBT zet in enkele gevallen aan tot verbetering of werkt als stok achter de deur. Maar politiek en bestuur (toezichtontvangers) stellen slechts in enkele gevallen kritische vragen over de beoordelingsresultaten. Ook zijn de rollen die de provincie verwacht van de betrokken actoren niet expliciet gemaakt in het beleid.

A5. Communicatiestrategie uit het beleid werkt deels, maar vraagt om nuancering (2)

- Naast de communicatiedoelstellingen zijn er drie te volgen communicatiesporen geformuleerd; versterking van de gehele toezichtketen, communicatie per toezichtgebied, interne communicatie en verbinding met aanpalende domeinen. Wij denken dat er nog veel winst te behalen is in de interne verbinding tussen toezichtgebieden en aanpalende domeinen. Nu is de uniformiteit beperkt ondanks dat hier naar gestreefd wordt. De belangrijkste verschillen zijn:
    - Telefonisch versus face-to-face contact
    - Frequentie van contact
    - Toezichthouden versus licht adviserend
    - Alleen beoordelen versus kennis delen
    - Verschillende termijnen en doorlooptijden in beoordelingsproces
    - Verkeerslichtmodel heeft per toezichtgebied andere lading
    - Capaciteitsverdeling tussen toezichtgebieden
- Het onderling delen van ervaringen kan het toezicht in de breedte versterken. En helpt ook in de uitstraling van één provincie richting de toezichtontvangers.

Verkeerslichtmodel is duidelijk en creëert bestuurlijk aandacht

- De provincie publiceert de uitkomsten van het systematisch toezicht een keer per jaar in de vorm van provinciale kleurenkaartjes per toezichtgebied én in een dashboard per gemeente. Deze kleurenkaartjes zijn een weergave van de score voldoet, voldoet gedeeltelijk of voldoet niet. Gekoppeld aan de kleuren groen, oranje en rood. Bij het toezicht op huisvesting vergunninghouders is de nuancering ‘verschoonbaar’ (wit) toegevoegd.
- Deze manier van beoordelen en communiceren wordt extern ervaren als duidelijk omdat het in een oogopslag weergeeft wat de score van de toezichtontvangers is. Zowel per toezichtgebied als over de gehele linie van IBT. Intern wordt het gebruik van het verkeerslicht wisselend ervaren. Enerzijds is het een prettig middel om de score objectief weer te geven. Anderzijds wordt de waarde beperkt gezien doordat de score niet per definitie weergeeft hoe de taken in de praktijk worden uitgevoerd. Dit omdat de indicatoren onder de totstandkoming van het beoordelingsresultaten daarvoor niet altijd toereikend zijn.

A5. Communicatiestrategie uit het beleid werkt deels, maar vraagt om nuancering (3)

- Vanuit zowel provincie als toezichtontvangers is de ervaring dat het verkeerslichtmodel bestuurlijke awareness creëert. Met name door het integraal publiceren van de beoordelingsresultaten, omdat gemeenten niet onder willen doen voor buurgemeenten.

Gebruik van kleuren vraagt echter wel om nuancering

- Ondanks dat het verkeerslichtmodel duidelijkheid geeft, geeft een relatief eenzijdige weergave van het beoordelingsresultaat. Het gebruik van de kleuren groen, oranje, rood creëert enerzijds bestuurlijke awareness, maar zorgt zonder nuancering bij publicatie van de kleurenkaarten op dit moment ook voor onnodige bestuurlijke/politieke discussies.
- De kleuren rood en oranje geven in alle gevallen een afwijking van een wettelijker kader aan, maar de lading van de kleuren groen, oranje en rood verschilt per toezichtgebied. Bij financieel toezicht geeft het een signaal over de financiële positie. Bij huisvesting vergunninghouders over het wel of niet voldoen aan een taakstelling. En bij archief- en informatiebeheer over het tijdig aanleveren van documentatie, er wordt gekeken naar relevante onderwerpen en of er een verbeterplan is. De resultaten worden echter wel op dezelfde manier in één overzicht gepresenteerd (individueel én publiek).
- Duiding van de kleuren per toezichtgebied en nuancering van de score op hoofdpunten is nodig om de waarde van de beoordelingsresultaten te vergroten. Maar ook om gemeenten verder te helpen in het verbeteren van hun prestaties.

Deel B: Ontwikkelperspectief IBT Noord-Brabant kent twee varianten

Deel B: Ontwikkelperspectief Noord-Brabant

- In deel A hebben we teruggekeken naar de afgelopen beleidsperiode, in deel B kijken we vooruit en schetsen wij op basis van onze analyse en expertmatig oordeel het ontwikkelperspectief voor de provincie Noord-Brabant. Hier vertalen we de conclusies naar ontwikkelrichtingen voor de toekomst, voorzien van vragen en dilemma's die helpend kunnen zijn om richting te bepalen voor een volgend beleidskader.

Ontwikkelingsperspectief IBT: ofwel zo doorgaan of kiezen voor fundamentele verandering

Sober en op afstand is nu bepalend voor de rol van de provincie

- Het huidige IBT beleidskader voldoet maar creëert niet veel impact. Het uitgangspunt onder het huidige beleid is sober en op afstand. De doelstellingen en de uitvoering zijn gericht op het inzetten op de horizontale verantwoording maar de impact van de provincie daarbij is beperkt.

Het ontwikkelingsperspectief voor IBT kent twee varianten: het huidige beleid optimaliseren maar impact blijft dan beperkt of kiezen voor meer impact maar dat vraagt om fundamentele verandering.

- Wij denken dat de provincie een keuze moet maken in de verdere ontwikkeling van het IBT. Optimaliseren van het huidige beleid is goed denkbaar, waarbij sober en op afstand het uitgangspunt blijft. Verbeteringen zitten dan vooral in het proces en in de communicatiestrategie.
- Het alternatief is inzetten op veel meer impact: dat door het uitvoeren van het toezicht er in de uitvoeringspraktijk van gemeenten daadwerkelijk en aantoonbaar iets verbetert. Dus niet alleen toetsen of de gemeente een plan heeft of een analyse maakt. Maar ook of dat plan in de praktijk tot uitvoering komt of nog beter: ook werkt.
- Om dat te kunnen doen zijn aanpassingen nodig in het uitgangspunt sober en op afstand, aanscherpingen in het beleid (doelstellingen veranderen van voldoen aan aspecten naar werking van aspecten) en in de interne opzet en uitvoering (kwaliteit en kwantiteit) van het toezicht.
- Om een keuze te maken uit deze twee varianten zal er een fundamentele vraag moeten worden gesteld die gaat over wat de provincie met haar IBT wil bereiken.

Ontwikkelingsperspectief IBT: ofwel zo doorgaan of kiezen voor fundamentele verandering (2)

Keuze voor ontwikkelingsperspectief aan de hand van de volgende vragen:

De keuze in de ontwikkeling van het IBT van Noord-Brabant kan worden gevoerd langs de volgende vragen:

1. Wat wil de provincie met haar toezicht bereiken?
2. Meer concreet: welke impact wil de provincie realiseren met het IBT?
3. Wat betekent het bovenstaande voor het uitgangspunt sober en op afstand?
4. Wat betekent het bovenstaande voor de concrete beleidsdoelen en de opzet en vormgeving van het toezicht?
5. Meer concreet: wat betekent het bovenstaande in termen van kwantiteit en kwaliteit in de uitvoering van het toezicht?

Dilemma's die het gesprek over ontwikkeling faciliteren

Voor het gesprek over de toekomst van het IBT kan een aantal dilemma's met verschillende uitersten behulpzaam zijn:

1. De basis voor het IBT is dat gemeenten voldoen aan wettelijke eisen versus de basis is dat prestaties van gemeentebestuur op wettelijke taken verbeteren
2. IBT als wettelijke taak versus een middel om de bestuurskracht te verbeteren
3. Sober en op afstand versus intensief gericht op effect
4. Generiek toezicht versus risicogericht toezicht
5. Sectoraal versus integraal toezicht
6. Toezicht houden versus een adviesrol invullen
7. Uniformiteit of differentiatie tussen toezichtgebieden
8. Specialistische of integrale toezichthouders

Deel C: Verdieping per toezichtgebied

C1. Archief- en informatiebeheer

Archief- en informatiebeheer – hoofdpunten vragenlijst

Overall analyse: Gemeenten en waterschappen zijn gematigd tevreden over toezicht op archief- en informatiebeheer. Rolinvulling IBT in relatie tot (regionale) archivaris kan volgens de toezichtontvangers beter. Ook zouden zij graag zien dat de provincie een meer adviserende rol op zich zou nemen.

Belangrijkste resultaten vragenlijst

- Respondenten beoordelen het IBT met een gemiddeld rapportcijfer 6,8.
- De wet- en regelgeving is bekend en het voldoen hieraan heeft voor de meerderheid van de respondenten prioriteit.
- Er is tevredenheid over de huidige opzet van het IBT – de criteria zijn helder en de aanlevertermijn is haalbaar. Ook de transparantie en doorlooptijd van het proces en de communicatie worden als goed ervaren.
- Wel zijn er ook enkele aandachtspunten – zo zijn er twijfels bij de efficiëntie en effectiviteit van het proces. En bij de aansluiting van de beoordelingscyclus op de gemeentelijke cyclus.
- De infographics (factsheets) hebben volgens de respondenten beperkte toegevoegde waarde.
- Voor een ruime meerderheid zijn de beoordelingsresultaten van 2017 en 2018 herkenbaar. Ook sluiten ze volgens de respondenten op elkaar aan en komen ze objectief tot stand.
- De meningen zijn sterk verdeeld over de toekomstbestendigheid van de huidige opzet.
- Verordening bij de meerderheid van de respondenten bekend, maar heeft slechts beperkt een verhelderende werking.
- Het is een wens van de meerderheid om de ambtelijke rapportage mee te sturen met de brief. Een meerderheid is tevreden over de werking van het horizontaal toezicht
- De impact van het IBT is beperkt: niet overal worden door raad en bestuur kritische vragen gesteld, bestuurlijke aandacht is bij 45% van de respondenten voldoende, 50% geeft aan dat aandacht voor taakgebied niet sterk is vergroot door IBT, maar dat het wel bijdraagt aan de kwaliteit van het bestuur (50%).

Archief- en informatiebeheer – hoofdpunten vragenlijst (2)

Gemiddelde beoordeling waarden en kwaliteiten (vragenlijst)

Waarden	Beoordeling	Kwaliteiten	Beoordeling
Betrouwbaar	7,0	Analytisch	6,4
Zorgvuldig	6,8	Professioneel	7,0
Onafhankelijk	7,3	Helder	6,8
Doortastend	6,1	Zakelijk	7,5
Respectvol	7,3	Standvastig	7,1

Archief- en informatiebeheer – hoofdpunten externe sessie

Hoofdpunten externe sessie

- De communicatie wordt als duidelijk ervaren: gemeenten en waterschappen weten wat de provincie van ze verwacht.
- Wel missen zij de nuance in de beoordeling a.d.h.v. het verkeerslichtmodel. Ook vinden zij dat vooral op strategisch niveau wordt gerapporteerd. Wanneer er daarnaast ook op uitvoeringsniveau zou worden gerapporteerd, vergroot dit de betrokkenheid onder de toezichtontvangers.
- De relatie tot (regionale) archivaris kan beter worden geborgd in het IBT. De rolverdeling tussen de archivaris en provinciale toezichthouder is niet helder. Hierdoor wordt het IBT door een deel van de gemeenten als overbodig en dubbelop ervaren.
- De gemeenten en waterschappen geven aan dat het IBT niet per se impact heeft op hun taakuitvoeringsniveau. Maar dat een hiërarchische toezichthouder wel werkt als stok achter de deur om zaken op de politiek/bestuurlijke agenda te krijgen.
- Gemeenten en waterschappen geven aan de provincie graag meer in een adviserende rol te zien. Bijvoorbeeld als sparring/-gesprekspartner. Ook geven zij aan dat de provincie nog meer een signaalfunctie kan nemen dan nu het geval is.
- Gemeenten hebben behoefte aan een goed werkend kwaliteitssysteem en zouden deze in gezamenlijkheid met de provincie willen vormgeven. Idealiter zou de provincie dan ook d.m.v. dat kwaliteitssysteem toezicht houden.
- Daarnaast zou de provincie volgens de toezichtontvangers hen nog meer voor hen kunnen helpen door het delen van best practices. En door het actief onderling verbinden van toezichtontvangers bij ontwikkelingen in het taakveld.

Archief- en informatiebeheer – hoofdpunten intern gesprek

Hoofdpunten intern gesprek

- Het huidige IBT beleidskader is in de basis werkbaar, maar wordt als abstract en algemeen document ervaren. Het zegt weinig concreet over de praktische uitvoering van het toezicht.
- Het toezicht op archief- en informatiebeheer vindt nu plaats op basis van een geselecteerd aantal KPI's die de prioriteit hebben in Noord-Brabant. Het toezicht is op basis van aangeleverde stukken vanuit de gemeenten. De wens intern onder de toezichthouder is om het toezicht meer te focussen op de inhoud boven het proces. En om soms strenger te kunnen toetsen en optreden richting gemeenten indien zij hun taakuitvoering niet op orde hebben.
- Door de huidige vorm en opzet van het toezicht leeft het gevoel dat de toegevoegde waarde van IBT beperkt is. En dat het toezicht weinig impact heeft op de taakuitvoering.
- De provincie ziet de huidige KPI's als een kwaliteitssysteem. Hiermee sluiten zij aan bij de aanbevelingen van de VNG. Maar indien er bij gemeenten andere/hogere ambities zijn voor wat betreft een kwaliteitssysteem staat de provincie open om hier gezamenlijk over na te denken.

C2. Huisvesting statushouders

Huisvesting statushouders – hoofdpunten vragenlijst

Overall analyse: het toezicht wordt als gematigd positief beoordeeld door gemeenten. Het huidige toezicht is voornamelijk cijfermatig en wordt daardoor als rigide ervaren. Gemeenten zijn van mening dat de provincie de gemeentelijke context beter kan meenemen in de beoordeling. En de rolverdeling tussen Rijk en provincie is vaak onduidelijk.

Belangrijkste resultaten vragenlijst

- De respondenten beoordelen het IBT gemiddeld met een 6,7.
- De meningen zijn verdeeld over de huidige opzet van het beoordelingsproces: in algemeen zijn de respondenten goed aangehaakt op het proces en de aanlevertermijn van informatie is helder. Ook de criteria zijn helder en er is in het algemeen tevredenheid over de communicatie. Wel is de tevredenheid over de infographics beperkt.
- Meerderheid van de respondenten kan zich niet vinden in de beoordelingscriteria.
- De meningen zijn sterk verdeeld over de efficiëntie, doorlooptijd en transparantie van het proces. En over het begrip van de provincie voor de gemeentelijke situatie.
- Slechts 10% vindt het beoordelingsproces effectief.
- De resultaten van 2017 en 2018 zijn volgens de respondenten herkenbaar, objectief tot stand gekomen en sluiten op elkaar aan.
- Een ruime meerderheid is niet bekend met de verordening, daar waar bekend biedt het verduidelijking.
- De meningen zijn verdeeld over de toekomstbestendigheid van de huidige opzet.
- De impact in dit toezichtgebied wordt als relatief klein ervaren: Enerzijds er is wel voldoende bestuurlijke aandacht. Ook worden kritische vragen gesteld door de raad. Maar daarentegen geeft slechts 20-25% van de respondenten aan dat het IBT bijdraagt aan de kwaliteit van het bestuur en dat de taakuitvoering meer aandacht heeft gekregen. 75% is neutraal over of de taakuitvoering is verbeterd.

Huisvesting statushouders – hoofdpunten vragenlijst (2)

Gemiddelde beoordeling waarden en kwaliteiten (vragenlijst)

Waarden	Beoordeling	Kwaliteiten	Beoordeling
Betrouwbaar	7,1	Analytisch	6,0
Zorgvuldig	7,0	Professioneel	6,8
Onafhankelijk	6,5	Helder	6,9
Doortastend	6,0	Zakelijk	7,4
Respectvol	6,7	Standvastig	7,5

Huisvesting statushouders – hoofdpunten externe sessie

Hoofdpunten externe sessie

- Het IBT heeft volgens gemeenten beperkte toegevoegde waarde, om de volgende redenen.
- Het toezicht vindt plaats op basis van cijfers die de provincie via het COA ontvangt. De cijfers waar de beoordeling op wordt gebaseerd zijn in veel gevallen achterhaald, wat zorgt voor onnodige discussie tussen gemeenten en provincie over feiten. De provincie wordt in deze discussies als rigide ervaren omdat er vaak wordt vastgehouden aan de cijfers van het COA. De discussies over validiteit zijn een grote bron van frustratie voor beide partijen.
- De provincie wordt tevens als rigide gezien omdat gemeenten negatief beoordeeld worden terwijl de taakstelling niet als realistisch wordt ervaren. Gemeenten kunnen niet aan de taakstelling voldoen omdat er niet voldoende statushouders zijn om te plaatsen. Waarop de provincie vervolgens niettemin een ‘voldoet niet’ of ‘voldoet gedeeltelijk’ afgeeft.
- Gemeenten zien toegevoegde waarde in het verbreden van de scope van IBT op dit gebied. Nu ligt de focus enkel op aantallen en wordt niet tot beperkt de link gelegd met andere domeinen binnen de provincie en daarmee met de gemeentelijke context.
- De peildata zijn slechts momentopnamen en zeggen weinig over de daadwerkelijke situatie in de gemeente.
- De gemeenten geven aan dat de provincie nog meer een signalerende rol in dit toezichtgebied zou kunnen pakken dan zij nu naar hun beeld doet. Door het overzicht wat de provincie heeft op het presteren van gemeenten kan zij inschatten waar risico’s en problemen liggen en deze signaleren bij het Rijk.
- Om hun taakuitvoering verder te verbeteren geven gemeenten aan dat zij graag vaker gezamenlijke gesprekken met de provincie zouden hebben over de onderlinge verwachtingen en best practices én voor het creëren van meer wederzijds begrip.

.

Huisvesting statushouders – hoofdpunten intern gesprek

Hoofdpunten intern gesprek

- Het huidige beleidskader is werkbaar en de waarden en kwaliteiten worden herkend.
- Het toezichtgebied heeft politiek/bestuurlijke aandacht en is daarmee soms een gevoelig onderwerp. De aandacht voor het presteren van gemeenten wordt vergroot door de media.
- De toezichthouders hebben naar hun mening met hun toezicht impact op het behalen van de taakstellingen van de gemeenten.
- Zo zet het kleurenkaartje volgens de toezichthouders bestuurders van een gemeente met een 'voldoet niet'-beoordeling aan om actie te ondernemen.
- Wel is de validiteit van de cijfers van het COA ook voor de toezichthouders een ergernis. Er wordt gestreefd naar goed, warm contact met de gemeenten. En de discussie over de cijfers van het COA staat dit geregeld in de weg. Terwijl de provincie hier zelf geen invloed op heeft.
- De toezichthouders geven wel aan nog bepaalde tools te missen in hun instrumentarium. Zo zou het kunnen inzetten van een dwangsom naar hun mening hun impact nog groter maken dan nu het geval is.
- Ook vanuit de provincie wordt de signaalfunctie richting Rijk en COA gezien. Zij denken dat ze deze op dit moment redelijk goed benutten, maar verheldering en explicitering hiervan richting gemeenten kan worden versterkt.

C3. Financieel toezicht

Financieel toezicht – hoofdpunten vragenlijst

Overall analyse: tevredenheid over het financieel toezicht, adviserende rol en contact vanuit de provincie wordt gewaardeerd, verder uitwerken lerend toezicht en bevorderen van deskundigheid wordt als mooie ontwikkeling voor het nieuwe beleidskader gezien.

Belangrijkste resultaten vragenlijst

- De respondenten beoordelen het IBT met een 7,3 gemiddeld
- Alle respondenten (100%) zijn bekend met de wettelijke eisen en voor een ruime meerderheid heeft het voldoen hieraan prioriteit
- Er is overall tevredenheid over de huidige opzet van het proces. De meerderheid vindt het toekomstbestendig: de criteria zijn helder en goed, ze zijn ambtelijk voldoende aangehaakt en de risicoafweging van de provincie is helder. Ook de doorlooptijd en transparantie van het proces zijn goed.
- Een meerderheid van de respondenten vindt het huidige proces efficiënt en effectief.
- Een meerderheid is ook tevreden over de communicatie. Wel wordt aangegeven dat de infographics slechts beperkte toegevoegde waarde hebben.
- De verordening is maar bij een derde bekend. En daar waar bekend heeft deze slechts voor 35% van de respondenten een verhelderende werking.
- De resultaten uit 2017 en 2018 zijn herkenbaar, objectief tot stand gekomen en sluiten op elkaar aan.
- Een meerderheid is van mening dat de huidige opzet toekomstbestendig is.
- De horizontale verantwoording in dit toezichtgebied werkt volgens de respondenten goed.
- De impact van het IBT is voldoende: de uitvoering van de taken is minimaal verbeterd, maar er is wel voldoende bestuurlijke aandacht. Ook worden kritische bestuurlijke vragen gesteld en de brief vanuit de provincie wordt bestuurlijk serieus genomen.

Financieel toezicht – hoofdpunten vragenlijst

Gemiddelde beoordeling waarden en kwaliteiten (vragenlijst)

Waarden	Beoordeling	Kwaliteiten	Beoordeling
Betrouwbaar	7,9	Analytisch	7,1
Zorgvuldig	7,5	Professioneel	7,3
Onafhankelijk	7,8	Helder	7,2
Doortastend	7,1	Zakelijk	7,3
Respectvol	7,9	Standvastig	7,7

Financieel toezicht – hoofdpunten externe sessie

Hoofdpunten externe sessie

- Gemeenten geven aan overall tevreden zijn over de onderlinge communicatie en werkrelatie met de provincie.
- De provincie heeft een heldere adviesrol die breed wordt gewaardeerd. Zeker bij uitzonderingsgevallen is deze adviesrol naar hun mening zeer waardevol.
- Als ontwikkelpunt geven gemeenten aan dat de provincie nog duidelijker gedifferentieerd kan rapporteren aan de verschillende doelgroepen met wie ze resultaten delen; zo is bijvoorbeeld de raadsbrief momenteel erg specialistisch. Het delen van resultaten in de 'taal' van de doelgroep vergroot de impact van het IBT op dit toezichtgebied.
- De provincie kan nog meer rekening houden met interne dynamiek in begrotingsprocessen. Gemeenten hebben er behoefte aan om in een eerder stadium in het beoordelingsproces contact te hebben met de provincie. Hierdoor worden sneller hick-ups gesignaleerd en kunnen worden opgelost voor afronding van de beoordeling en communicatie naar de raad. Dit voorkomt onnodige politiek/bestuurlijke discussies.
- Gemeenten vinden het belangrijk dat de provincie uniformiteit uitstraalt, zowel qua expertise als in wijze van communicatie. Dit is naar hun beeld namelijk niet altijd eenduidig. Binnen de wettelijke kaders wordt er afhankelijk van personen streng en minder streng beoordeeld. Belangrijk hierbij is dat er geen sprake is van willekeur.
- De gemeenten geven aan dat zij graag zouden zien dat de provincie nog meer een verbindende en signalerende rol heeft. Bijvoorbeeld door het delen van best practices en kennissessies.

Financieel toezicht – hoofdpunten intern gesprek

Hoofdpunten intern gesprek

- De toezichthouders geven aan dat hun toezicht door vrijwel alle gemeenten als waardevol wordt ervaren. Toch leeft intern de behoefte om de toegevoegde waarde van het toezicht te vergroten. De toegevoegde waarde wordt nu als te veel persoonsafhankelijk gezien.
- Binnen financieel toezicht wordt de adviesrol die de toezichthouders hebben als waardevol en belangrijk ervaren. Dit geeft de mogelijkheid om maatwerk te leveren en verrassingen te voorkomen. Het initiatief voor gesprekken ligt nog wel veelal bij gemeenten.
- De vertrouwensrelatie tussen provincie en gemeenten wordt als belangrijke kernwaarde voor het toezicht gezien.
- Ondanks de huidige adviesrol kan het toezicht worden verbeterd door in het voortraject duidelijker te communiceren en gemeenten vooraf aan het beoordelingsproces meer te betrekken. Deze investering aan de voorkant helpt om achteraf onnodige discussies naar aanleiding van een oordeel te voorkomen. Het doel is om communicatie zo vorm te geven dat escalatie wordt voorkomen.
- Het huidige beleidskader is werkbaar, lijn die in het beleid is uitgezet komt overeen met de werkwijze. Wel zien de toezichthouders nog enkele ontwikkelmogelijkheden voor het IBT:
    - Meer ruimte bieden voor invulling van lerend toezicht
    - Meer integrale vorm van toezicht
    - Herijken van beoordelingssystematiek – verkeerslichtmodel te beperkend
    - Toezicht op basis van gelijkwaardigheid i.p.v. hiërarchie – kwetsbaarder opstellen als provincie

Financieel toezicht – hoofdpunten intern gesprek (2)

Hoofdpunten intern gesprek

- De uitvoering van het financieel toezicht kan intern nog verder worden gefinetuned om toegevoegde waarde te behouden en te vergroten in de toekomst. Dit zit enerzijds in het expliciteren hoe de provincie meer kan bijdragen en anderzijds in het vergroten van uniformiteit binnen het toezichtgebied.
- De toezichthouders zijn kritisch op de interne deskundigheid. De inhoudelijke kennis onder toezichthouders is achteruit gegaan en er wordt onvoldoende aandacht besteed en geïnvesteerd in opleidingen. Het op peil houden/brengen van deskundigheid is belangrijk om de kwaliteit van het toezicht te borgen. Maar ook voor geloofwaardigheid als provincie en de gelijkwaardigheid in gesprekken met financieel specialisten van gemeenten.

C4. Monumentenzorg

Monumentenzorg – hoofdpunten vragenlijst

Overall analyse: over algemeen is er tevredenheid over toezicht monumentenzorg, toezicht wordt ambtelijk als effectief ervaren, gemeenten zien het toezicht als sober en op afstand, wens vanuit gemeenten dat provincie een meer verbindende rol krijgt dan voorheen.

Belangrijkste resultaten vragenlijst

- De respondenten zijn redelijk tevreden over IBT (rapportcijfer 6,9). Wel zijn opvallend veel stellingen met neutraal beantwoord
- Het voldoen aan de eisen heeft prioriteit. De geldende wet- en regelgeving is bekend bij de meerderheid van de respondenten.
- Een meerderheid is tevreden of neutraal over de huidige opzet: ambtelijk zijn ze goed aangehaakt, de criteria zijn helder. Ook is grofweg 45% van de respondenten tevreden over de efficiëntie van het proces, de aanlevertijd en de doorlooptijd.
- Er zijn ook aandachtspunten: slechts 25% kan zich vinden in de criteria en vindt het proces effectief.
- Ook vindt een meerderheid de risicoafweging niet helder. En zijn de meningen verdeeld over de transparantie.
- Een kleine meerderheid is tevreden over de communicatie, de toegevoegde waarde van de infographics wordt in dit toezichtgebied als zeer beperkt ervaren.
- De resultaten uit 2017 en 2018 zijn herkenbaar. Ook zijn ze naar de mening van de respondenten objectief tot stand gekomen en sluiten op de resultaten op elkaar aan.
- De verordening is maar bij 30% bekend. Daar waar bekend wordt de verordening vooral gezien als een extra administratieve last.
- De horizontale verantwoording werkt naar verluidt in dit toezichtgebied goed.
- De impact is redelijk beperkt: er is wel voldoende bestuurlijke aandacht. Maar de raad (6%) en bestuur (30%) stellen niet vaak kritische vragen en volgens slechts 30% van de respondenten heeft de taakuitvoering meer aandacht door IBT gekregen.

Monumentenzorg – vragenlijst (2)

Gemiddelde beoordeling waarden en kwaliteiten (vragenlijst)

Waarden	Beoordeling	Kwaliteiten	Beoordeling
Betrouwbaar	7,3	Analytisch	6,5
Zorgvuldig	7,1	Professioneel	6,8
Onafhankelijk	7,1	Helder	7,0
Doortastend	6,3	Zakelijk	7,4
Respectvol	7,3	Standvastig	7,5

Monumentenzorg – hoofdpunten externe sessie

Hoofdpunten externe sessie

- Gemeenten ervaren een grote afstand van de provincie op dit toezichtgebied; aangegeven wordt dat ze grofweg een uur per jaar met IBT bezig zijn. Ook is er naar verluidt verder weinig contact met de provincie op dit toezichtgebied en is de rol van de provincie vrijwel onbekend.
- De gemeenten geven aan dat zij de onderlinge rolverdeling tussen de provincie en het monumentenhuis onduidelijk vinden. Ook heeft het monumentenhuis naar mening van de gemeenten een dubbelrol. Enerzijds houden zij namelijk namens de provincie toezicht op gemeenten in het licht van het IBT. Maar daarnaast leveren ze ook bouwhistorische expertise aan gemeenten.
- Gemeenten hebben behoefte aan meer helderheid en uitleg van de provincie over hun rol en taak. En zouden graag zien dat de provincie meer als verbinder optreedt, o.a. in het delen van best practices en op basis van casuïstiek met gemeenten in gesprek gaat.
- Ook wordt niet begrepen dat er stukken ter beoordeling naar de provincie gaan, maar dat er geen resultaat wordt gecommuniceerd in de provinciale kleurenkaartjes. In het provinciale jaarverslag wordt aangegeven dat publicatie vanwege de AVG niet mogelijk is. Communicatie hierover richting gemeenten blijft van belang.
- Gemeenten kunnen zich maar beperkt vinden in de criteria waar de provincie op beoordeelt. De ervaring bij gemeenten is dat de omgang en benodigde expertise rondom monumenten sterk verschilt per gemeente. Zij zouden de differentiatie graag terugzien in het toezicht.
- Gemeenten geven bijv. aan dat het belang van een monumentencommissie (en daarmee ook het toezicht hierop) groter wordt wanneer het een kleinere gemeente betreft. Grotere gemeenten hebben veelal meer expertise in huis georganiseerd waardoor de commissie minder een expertrol hoeft in te nemen.

Monumentenzorg – hoofdpunten interne sessie

Hoofdpunten intern gesprek

- Toezichthouders zijn overall tevreden over de impact die ze hebben met het IBT. Er zijn naar hun waarneming de afgelopen jaren duidelijke verbeteringen in hun toezichtgebied zichtbaar geworden. Met name bij gemeenten die de afgelopen decennia relatief weinig hebben ingezet op monumentenzorg is door het toezicht de aandacht voor dit thema vergroot.
- Ook zijn ze redelijk tevreden over het beleidskader. Hierbij geven ze wel aan dat de huidig gehanteerde vorm van toezicht voor monumentenzorg in het beleidskader wel de minimale vorm is.
- Verkeerslichtenmodel biedt volgens toezichthouders een vorm van uniformiteit. En daarnaast een stok achter de deur voor gemeenten om met hun beoordeling aan de slag te gaan.
- Een eventueel ontwikkelpunt dat de toezichthouders noemen is het verkennen van mogelijkheid om zelfde termijnen te hanteren met andere toezichtgebieden, zoals RO en OR.

C5. Omgevingsrecht

Omgevingsrecht – hoofdpunten vragenlijst

Overall analyse: in het algemeen is er tevredenheid over het toezicht op Omgevingsrecht. Vanuit de provincie wordt het toezicht als impactrijk ervaren. Ook vinden de toezichthouders het beleidskader werkbaar. Wel zou in het nieuwe beleidskader de mogelijkheid tot lerend toezicht explicieter mogen worden opgenomen. Gemeenten zijn gematigd tevreden en kritisch op de opzet. De wens is dat het toezicht meer op inhoud en minder op proces plaatsvindt. Het wordt nu ervaren als extra last.

Belangrijkste resultaten vragenlijst

- De respondenten beoordelen het IBT gemiddeld met een 6,9
- Grofweg de helft van de respondenten geeft aan tevreden te zijn over het huidige proces: de criteria zijn helder, ze zijn goed aangehaakt en betrokken bij het proces en de opzet. De aanlevertermijn van informatie, de doorlooptijd en transparantie worden als goed ervaren.
- Er zijn verdeelde meningen over de criteria: 40% kan zich erin vinden, 25% niet.
- De meerderheid van de respondenten is tevreden over de communicatie en hoe de resultaten worden gedeeld. De infographics hebben beperkte toegevoegde waarde.
- De meningen zijn verdeeld over de aansluiting van de beoordelingsproces op de gemeentelijke cyclus.
- De resultaten uit 2017 en 2018 zijn volgens de respondenten herkenbaar, objectief tot stand gekomen en sluiten op elkaar aan.
- De verordening is slechts bij een derde van de respondenten bekend.
- Een meerderheid van de respondenten is neutraal over de toekomstbestendigheid van de opzet van het IBT.
- De horizontale verantwoording werkt volgens de respondenten goed in dit toezichtgebied.
- De impact lijkt relatief klein: er is voldoende bestuurlijke aandacht en de taakuitvoering is volgens de helft van de respondenten verbeterd. Een kleine 40% denkt dat de taakuitvoering door het IBT meer aandacht krijgt dan voorheen.

Omgevingsrecht – hoofdpunten vragenlijst (2)

Gemiddelde cijfers vragenlijst

Waarden	Beoordeling	Kwaliteiten	Beoordeling
Betrouwbaar	7,4	Analytisch	6,5
Zorgvuldig	7,4	Professioneel	6,9
Onafhankelijk	7,3	Helder	6,9
Doortastend	6,4	Zakelijk	7,3
Respectvol	7,3	Standvastig	7,4

Omgevingsrecht – hoofdpunten externe sessie

Hoofdpunten externe sessie

- Het toezicht wordt in huidige opzet door een aantal toezichtontvangers als ‘papieren tijger’ en ‘vinklijstje ’ervaren. Zij ervaren het als arbeidsintensief terwijl het naar hun beeld niet veel impact heeft op en niet veel zegt over hun daadwerkelijke taakuitvoering.
- Door de huidige opzet van het toezicht is er een risico op strategisch gedrag. De gemeenten kunnen op papier voldoen aan de eisen van de provincie, maar in de taakuitvoering niets veranderen.
- De toezichtontvangers geven aan dat de provincie nu te sterk focust op het proces. Zij zouden graag zien dat de provincie meer op inhoud gaat toezicht houden. Zo zou naar hun mening de impact van het toezicht van de provincie groter worden.
- toezichtontvangers geven als aandachtspunt mee dat de doorlooptijd van het provinciale toezichtproces nu niet goed aansluit op de gemeentelijke cyclus. Gemeenten moeten relatief vroeg in het jaar stukken aanleveren, waarna de beoordeling pas laat in het jaar terug wordt gegeven. Gemeenten hebben er behoefte aan dat de provinciale beoordelingscyclus versneld wordt zodat zij de aanbevelingen en verbeterpunten efficiënter kunnen doorvoeren.
- Het toezicht vindt nu enkel plaats op het Wabo. Dit terwijl toezichtontvangers het omgevingsrecht steeds integraler kijken naar de hele fysieke leefomgeving. Zij ervaren hierdoor de sectorale scope van het IBT als beperkend.
- Gemeenten geven aan dat de provincie meer als verbinder kan optreden dan zij nu doet. Bijvoorbeeld door het delen van best practices en het actief signaleren van Brabantbrede ontwikkelingen.
- Er is behoefte aan een meer adviserende én toezichthoudende rol vanuit de provincie. Vanuit de adviesrol kan de provincie de gemeenten inzicht geven in wat de provincie verwacht en meedenken hoe de gemeente dit kan realiseren.

Omgevingsrecht – hoofdpunten externe sessie (2)

Hoofdpunten externe sessie

- De toezichtontvangers ervaren het toezicht te strak gericht op de formele deadlines. Hierbij voelen zij weinig empathie vanuit provincie voor de dynamiek in hun organisaties. Daarbij wordt de communicatie rondom deadlines soms als belerend ervaren.
- Echter wordt wel aangegeven dat de communicatie en omgangsvormen vanuit de provincie persoonsafhankelijk zijn. Naast het belerende zijn er ook hele positieve ervaringen waarbij de provincie meedenkt met gemeenten en investeert in contact en communicatie.
- De investering die de provincie doet in regiobijeenkomsten wordt gewaardeerd. Met de kanttekening dat de inhoud soms nog scherper mag zodat de toegevoegde waarde voor de individuele organisaties groter wordt.

Omgevingsrecht – hoofdpunten intern gesprek

Hoofdpunten intern gesprek

- De toezichthouders geven aan dat het huidige beleidskader voor hen goed werkbaar is. Maar dat er gezien nieuwe ontwikkelingen behoefte is om in het nieuwe beleid 'lerend toezicht' expliciet op te nemen en kennisdeling onderdeel te laten zijn van de toezichtrol.
- Vanuit de provincie is de ervaring dat het toezicht op omgevingsrecht beperkte politiek-bestuurlijke aandacht heeft. De wens is om het effect van het toezicht te vergroten.
- Op dit moment worden al regiobijeenkomsten gehouden waarbij de belangrijkste risico's en best practices provincie breed worden gedeeld in gezamenlijke sessies. De wens is om deze rol expliciter vorm te geven en waar mogelijk de verbindende rol uit te breiden.
- Intern wordt de kritiek rondom de meerwaarde van de huidige beoordelingscriteria erkend en herkend. De toezichthouders geven aan dat zij de impact van het toezicht zouden willen vergroten door themaonderzoeken uit te breiden. En door realitychecks standaard onderdeel te maken van het beoordelingsproces. In deze opzet wordt de intensiteit van het toezicht per gemeente bepaald aan de hand van een risicoanalyse en risicoprofielen. Hierbij blijft inzet van uren en beschikbare capaciteit een aandachtspunt.
- De toezichthouders noemen de huidige doorlooptijden en termijnen als aandachtspunt naar de toekomst toe. Er wordt ook aangegeven dat het beoordelingsproces en de gemeentelijke cyclus beter op elkaar zouden kunnen aansluiten dan nu het geval is.
- Binnen Omgevingsrecht wordt aangegeven dat de gezamenlijkheid intern tussen de toezichtgebieden verbeterd kan worden. Zowel intern in het professionaliseren en versterken van integraliteit in de afstemming, als extern in de communicatie richting gemeenten. De provincie kan haar toegevoegde waarde vergroten door op basis van de IBT brede beoordelingen een overall analyse te maken van het presteren en de bestuurskracht van gemeenten.

Ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening – hoofdpunten vragenlijst

Overall analyse: weinig tot geen toegevoegde waarde IBT op gebied van RO. Grote onduidelijkheid over verschil tussen toezicht op RO vanuit de Verordening Ruimte en IBT van de provincie. Hoewel er in het beleidskader staat dat IBT duidelijk onderscheidend moet zijn van dit toezicht wordt dit in de praktijk niet zo gezien door gemeenten.

Belangrijkste resultaten vragenlijst

- De respondenten beoordelen het IBT gemiddeld met een 6,7 als rapportcijfer.
- Wel is er opvallend veel neutraal ingevuld als antwoord.
- De wettelijke eisen zijn bij het merendeel van de respondenten bekend en hieraan voldoen heeft voor een kleine meerderheid prioriteit.
- 43% is tevreden met de huidige opzet, 50% is hierin neutraal: de criteria zijn helder, aanlevertermijn en informatievoorziening zijn goed. De transparantie van het proces is prima en een meerderheid van de respondenten is goed aangehaakt bij het proces.
- 40% is tevreden over de doorlooptijd van het proces. Wel zijn er wisselende beelden over de aansluiting op de gemeentelijke cyclus.
- Slechts 10% is ontevreden over de communicatie. Wel hebben volgens de respondenten de infographics slechts beperkte toegevoegde waarde.
- Voor de helft van de respondenten zijn de beoordelingen uit 2017 en 2018 herkenbaar, ze sluiten op elkaar aan en ze komen naar mening van de respondenten objectief tot stand.
- De verordening is bij de meerderheid niet bekend.
- Er zijn wisselende beelden bij toekomstbestendigheid van IBT in de huidige opzet.
- De impact van het IBT is beperkt volgens de respondenten: wel is er voldoende bestuurlijke aandacht, maar slechts een kleine 20% geeft aan dat IBT ervoor zorgt dat taken meer aandacht krijgen. 30% geeft aan dat het IBT bijdraagt aan de kwaliteit van het gevoerde bestuur.

Ruimtelijke ordening – hoofdpunten vragenlijst (2)

Gemiddelde cijfers vragenlijst

Waarden	Beoordeling	Kwaliteiten	Beoordeling
Betrouwbaar	7,2	Analytisch	6,2
Zorgvuldig	7,0	Professioneel	6,8
Onafhankelijk	7,1	Helder	6,6
Doortastend	6,0	Zakelijk	7,3
Respectvol	7,1	Standvastig	7,4

Ruimtelijke ordening – hoofdpunten externe sessie en intern gesprek

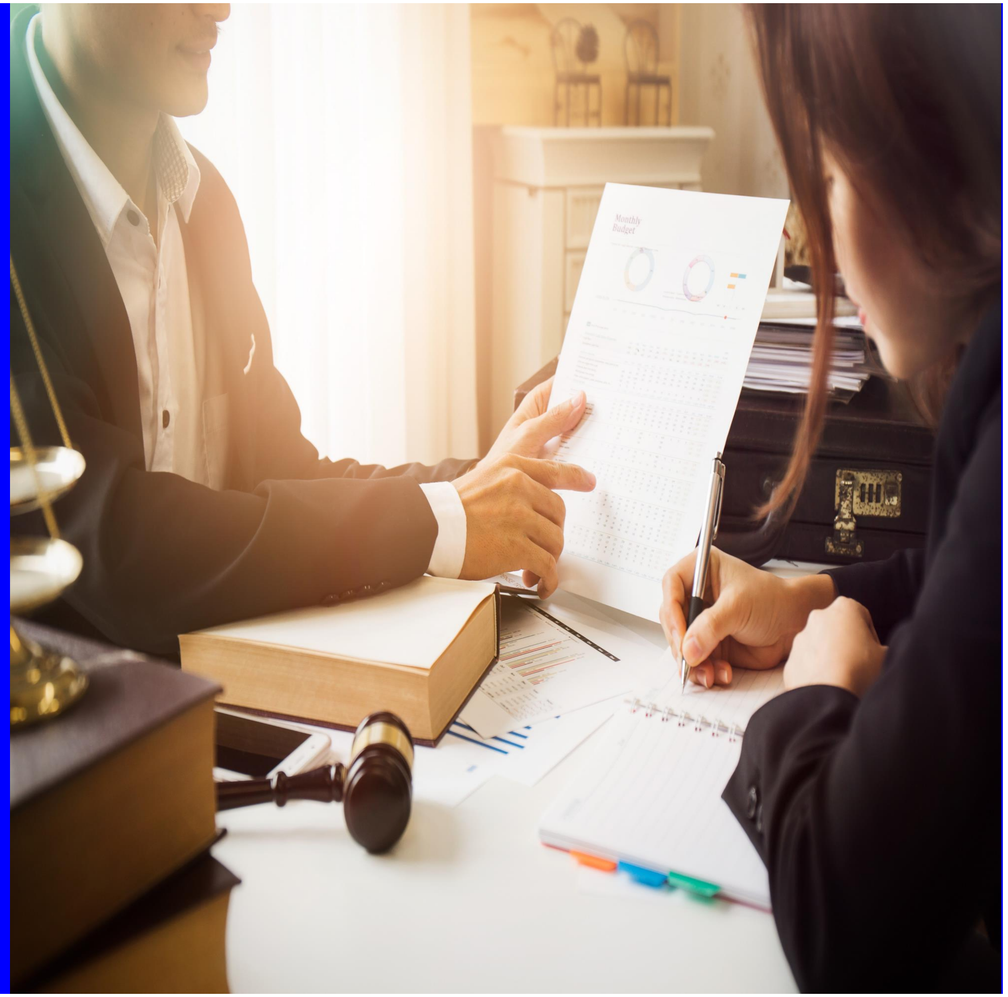
Hoofdpunten externe sessie

- De gemeenten ervaren dat de provincie in het kader van het IBT in dit toezichtgebied heel erg op afstand staat van de gemeenten.
- Illustratief hiervoor is dat veel gemeenten in feite geen onderscheid zien tussen het toezicht in kader van Verordening Ruimte en het toezicht op basis van het IBT.
- Er wordt aangeven dat bij een 'voldoet niet' of 'voldoet gedeeltelijk' beoordeling in principe altijd een bekende oorzaak ten grondslag ligt waar de gemeente op korte termijn geen invloed op heeft. Er is veel onderling begrip tussen gemeente en provincie
- De toegevoegde waarde van IBT op dit specifieke toezichtgebied wordt als minimaal ervaren door gemeenten. Enerzijds doordat eventuele 'voldoet niet/gedeeltelijk' scores niet (kunnen) leiden tot vervolgacties vanuit de gemeente. Anderzijds omdat intensief toezicht reeds plaats vindt in kader van de Verordening Ruimte.

Hoofdpunten intern gesprek

- Provincie heeft vanuit IBT een zeer minimale rol op gebied van RO. Het team RO voert naast het regulier toezicht ook het IBT uit. Hiervoor nemen zij de benodigde vragen voor het IBT mee in de vragenlijst die zij bij gemeenten uitzetten voor hun regulier toezicht in het kader van de WRO/Verordening Ruimte. Dit gaat goed samen, maar zorgt wel voor onduidelijkheid bij gemeenten over wat het toezicht precies inhoudt.
- Het ambtelijk contact tussen provincie en gemeenten in kader van RO overall en dus ook op gebied van IBT is goed. Escalatie op bestuurlijk niveau is in feite nooit nodig.

Resultaten vragenlijst griffiers



Griffiers gematigd tevreden over IBT, maar plaatsen ook enkele kanttekeningen

Belangrijkste resultaten vragenlijst

- De griffiers beoordelen het IBT gemiddeld met een 6,4.
- Er is een gemengd beeld over de tevredenheid over de opzet van het IBT.
- 37% van de griffiers geeft aan dat ze niet tevreden zijn met de manier waarop de provincie de raad in het IBT betrekt.
- Ook zijn er gemengde beelden over in hoeverre er aandacht in de raad is voor het voldoen aan de wettelijke eisen op de toezichtgebieden.
- 54% van de griffiers is het oneens met de stelling dat de gemeenteraad weet wat van hem verwacht wordt in het kader van het IBT.
- Ook is er een gemengd beeld over of de raad voldoende wordt geïnformeerd over de beoordelingsresultaten van het IBT.
- De helft van de griffiers geeft aan dat hun raad brieven en adviezen van de provincie gebruikt voor de kaderstellende en controlerende rol.

Gemiddelde cijfers vragenlijst

Waarden	Beoordeling
Betrouwbaar	7,1
Zorgvuldig	6,8
Onafhankelijk	7,2
Doortastend	5,9
Respectvol	7,1

Kwaliteiten	Beoordeling
Analytisch	6,8
Professioneel	7,0
Helder	6,1
Zakelijk	6,9
Standvastig	7,1

SVDL

SeinstraVandeLaar
Organisatieadviseurs
voor de publieke sector

Contactgegevens:

SVDL
info@svdl.nl
www.svdl.nl
06 – 124 62 946

Arno Seinstra
Partner
a.seinstra@svdl.nl
06 – 13 53 96 85

Renée Kuin
Adviseur
r.kuin@svdl.nl
06 – 53 86 46 56

Ben Maes
Adviseur
b.maes@svdl.nl
06 – 14 67 04 77