

Evaluatie Interbestuurlijk Toezicht

Provincie Noord-Brabant



Rapport

21 mei 2015

Marieke Blekemolen
Jaap Groenendijk
Erna Scholtes
Max Koster

Samenvatting

Uit deze evaluatie van het interbestuurlijk toezicht in de provincie Noord-Brabant (NB) blijkt dat er serieus werk is gemaakt van het interbestuurlijk toezicht. Er is naar aanleiding van de wijziging van Wet Revitalisering Generiek Toezicht nagedacht over de betekenis hiervan voor de rol van de provincie. Dit heeft geresulteerd in een beleidsplan en in een interne organisatie om invulling te geven aan de uitvoering van het beleid. En dit is ook gebeurd: op alle gebieden zijn toezichtactiviteiten ontplooid, over het algemeen overeenkomstig de beschrijving in het beleidsplan.

Inmiddels zijn er ook eerste resultaten geboekt. Toezichtgenieters zijn positief over de deskundigheid van de provincie en zien ook de meerwaarde van het toezicht. Men is met name positief over de gesprekken die de provincie in het kader van het interbestuurlijk toezicht voert, en de aanbevelingen die zij geeft. Griffiers onderschrijven dat er een effect van de interventies van de provincie uitgaat.

Ook blijkt dat het soms nog zoeken is. Wat is een geschikte toezichtstrategie, ook met het oog op de beschikbare capaciteit en constaterende dat er niet zonder meer vertrouwd kan worden op de horizontale controle? Waar kan het toezicht uniform, waar niet? Hoe stel je prioriteiten? En waar houdt de rol van toezichthouder op en begint een andere rol, zoals die van samenwerkingspartner? Dat het nog zoeken is, is echter ook logisch. Het nieuwe toezicht moet overal in Nederland nog vorm krijgen. En of gemaakte keuzes werken in de praktijk is ook een kwestie van uitproberen, ervaringen opdoen en zo nodig zaken bijstellen. Het beleid is immers pas twee jaar in uitvoering.

De analyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid moet dus nadrukkelijk in deze context worden gezien.

Analyse doeltreffendheid

Kijkend naar het *doelbereik* van het huidige beleid, kunnen we concluderen dat op een deel van de toezichtgebieden (financieel toezicht, ruimtelijke ontwikkeling) de beleidsdoelen gerealiseerd zijn. Op één gebied (huisvesting vergunninghouders) niet. Dit heeft echter ook te maken met externe factoren, waarover de provincie met het Rijk in gesprek is. Op de andere gebieden is het doelbereik niet goed vast te stellen. Dit heeft 1) te maken met het feit dat er geen of geen concrete doelen zijn geformuleerd en 2) met het feit dat er beperkt inzicht is in de resultaten die er op deze gebieden zijn geboekt. Systematische monitoring van de activiteiten, interventies en resultaten vindt namelijk niet plaats.

Dit maakt dat ook de *doeltreffendheid* van het beleid¹⁾ niet goed te beoordelen is. Wel kan worden geconcludeerd dat:

- toezichtgenieters²⁾ en griffiers de toegevoegde waarde van interbestuurlijk toezicht onderschrijven
- de invulling en intensiteit van het toezicht, en mede hierdoor de ervaringen en waardering voor de bijdrage van het toezicht, verschillen per gebied
- de toezichtgenieters het meest positief zijn over de toegevoegde waarde van toezichtgesprekken, en het meest kritisch zijn over het gebruik van checklists en de manier waarop de provincie schriftelijk communiceert (toonsetting en brieven naar de raad). Hierbij moet worden opgemerkt dat de provincie hier al van op de hoogte was, en ook verbeteracties in gang heeft gezet

¹⁾ Hiermee wordt bedoeld: de mate waarin de doelen die de provincie zichzelf gesteld heeft met de ingezette instrumenten (activiteiten/interventies) heeft gerealiseerd.

²⁾ gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

- de toezichtstrategie³⁾ niet geëxpliciteerd is
- op een deel van de gebieden vrij gedetailleerd toezicht plaatsvindt (op casusniveau in plaats van systeemniveau⁴⁾) en risicoanalyses niet plaatsvinden. Dit is in strijd is met de uitgangspunten in het beleidsplan
- de provincie op gebieden waarop het generieke instrumentarium van toepassing is, nooit verder heeft opgeschaald dan stap 3 op de interventieladder⁵⁾. Terwijl op de gebieden waarop specifiek instrumentarium van toepassing is, wel tot de inzet van juridische instrumenten wordt overgegaan, en de resultaten van het toezicht op deze gebieden ook het meest zichtbaar zijn.

Dit laatste roept de vraag op waarom de provincie op sommige gebieden niet verder opschaalt (overgaat tot de inzet van zwaardere instrumenten). Dat hiervan in de praktijk geen sprake is, lijkt te maken te hebben met het feit dat de provincie de beschikbare generieke instrumenten als een redelijk zwaar middel beschouwt (ultimum remedium), en daarom terughoudend is met de inzet hiervan⁶⁾.

Ook vindt de provincie het generieke instrumentarium lastig toepasbaar in praktisch opzicht.

Het is echter de vraag of het optreden hiermee altijd doeltreffend is. Uit de resultaten komt namelijk niet naar voren dat deesignaleerde tekortkomingen met stap 3 allemaal zijn opgelost en de taakuitvoering op orde is gebracht. Het handelen van de provincie wijkt hiermee overigens niet af van de andere provincies. Ook in de rest van Nederland blijven de ervaringen met de interventieladder beperkt tot de eerste treden, zo blijkt uit de recent uitgevoerde landelijke tussenmeting van het interbestuurlijk toezicht.

Analyse doelmatigheid

Bij de doelmatigheid van het beleid gaat het om de vraag of de beleidsdoelen zijn gerealiseerd binnen de budgetten en formatie op een doelmatige manier.

Eerste conclusie is dat beleid moest worden uitgevoerd met minder capaciteit dan in het beleidsplan was voorzien. Hoewel dit al bij het opstellen van het beleidsplan bekend was, heeft dit niet geleid tot een bijstelling van de doelen of de aanpak, noch tot een prioritering tussen de gebieden onderling. Dit maakt dat de gekozen toezichtstrategie op een aantal gebieden knelt met de capaciteit die hiervoor beschikbaar is.

Tweede conclusie is dat niet alleen de inhoud van de beleidsgebieden en/of prioriteiten bepalend zijn geweest voor de verdeling van de capaciteit tussen de gebieden, maar ook de historie. Op een deel van de gebieden liggen er weliswaar inhoudelijke argumenten aan de capaciteitstoedeling ten grondslag, een gebiedsoverstijgende analyse hoe de beschikbare capaciteit het meest efficiënt en effectief tussen de gebieden verdeeld kan worden, heeft niet plaatsgevonden.

Hiermee is het beleid binnen de formatie uitgevoerd, maar is de uitvoering niet optimaal doelmatig georganiseerd als het gaat om de inzet van de budgetten.

³⁾ Hiermee wordt bedoeld: de reden dat er voor een bepaalde aanpak is gekozen.

⁴⁾ Zo worden alle begrotingen en alle ingediend ruimtelijke plannen gecontroleerd.

⁵⁾ De interventieladder bestaat uit de volgende stappen: stap 1 'constateren', stap 2 'valideren', stap 3 'actief toezicht', stap 4 'vooraankondiging', stap 5 'laatste kans', stap 6 'indeplaatsstelling/schorsing/vernietiging'. Zie het beleidsplan voor een nadere toelichting.

⁶⁾ Zo geeft de provincie aan voor het omgevingsrecht instrumenten (zoals een last onder dwangsom) te missen en dit als knelpunt in de nieuwe wettelijke vormgeving van het interbestuurlijk toezicht te beschouwen.

Twynstra Gudde

Tot slot

Zoals gezegd: het beleid is pas twee jaar in uitvoering. Het is nu dus vooral de uitdaging om de opgedane ervaringen te (blijven) benutten en het interbestuurlijk toezicht naar een nog hoger plan te tillen.

Dit door het toezicht nog meer toe te spitsen op de borging van de publieke belangen, bijvoorbeeld door meer te gaan werken met risicoanalyses. En om nog eens goed te kijken naar de prioritering binnen de gebieden en tussen de gebieden onderling. Maar er ligt een mooie basis om op voort te bouwen.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding evaluatie	1
1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde	1
1.3 Verantwoording aanpak	2
1.3.1 Kijkglas evaluatie interbestuurlijk toezichtsbeleid	2
1.3.2 Gefaseerde aanpak evaluatie interbestuurlijk toezichtsbeleid	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Bevindingen doelen stellen	4
2.1 Doelstellingen in beleidsplan	4
2.2 Ontwikkelingen in doelstellingen	4
3. Bevindingen organiseren	6
3.1 Toezicht op papier (beleidsplan)	6
3.2 Bevindingen toezicht in de praktijk	7
3.2.1 Papier versus de praktijk	7
3.2.2 Ervaringen toezichtgenieters	9
3.3 Interne organisatie interbestuurlijk toezicht	11
3.3.1 Vormgeving interne organisatie en functioneren in de praktijk	11
3.3.2 Ingezette capaciteit	11
4. Realiseren	13
5. Horizontale controle	15
5.1 Bekendheid griffiers/raadsleden	15
5.2 Rolinvulling gemeenteraden: beeld toezichtgenieters en griffiers	15
6. Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid	18
6.1 Twee jaar 'nieuw' interbestuurlijk toezicht in Brabant	18
6.2 Doeltreffendheid gevoerde beleid	18
6.3 Doelmatigheid gevoerde beleid	20
6.4 Tot slot	20

Literatuurlijst

Bijlagen

1. Overzicht geïnterviewden en deelnemers spiegelbijeenkomst
2. Analyse per toezichtgebied
3. Resultaten enquête
4. Indicatoren en aanbevelingen nulmeting

1. Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

Op 1 oktober 2012 heeft, met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT), een herziening plaatsgevonden van het stelsel van interbestuurlijk toezicht. De Wet RGT voert een wijziging door in de manier waarop hogere overheden de taakbehatiging van lagere overheden kunnen beoordelen.

Deze wijziging heeft de nodige gevolgen gehad voor overheden en zo ook voor de provincie. De wijziging vormde voor het College van Gedeputeerde Staten aanleiding om de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht te vernieuwen en een beleidsplan interbestuurlijk toezicht (2013-2015) vast te stellen. Met als uitgangspunt *“sober toezicht (op afstand) inrichten door zich te richten op de systemen en risico's, met respect voor de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten en waterschappen en gebruik te maken van hun eigen controlerende organen”*. Ook betekende de wetwijziging dat een aantal toezichtgebieden van het Rijk naar de provincie zijn overgekomen. Een ingrijpende verandering dus.

Inmiddels heeft de provincie de eerste periode achter de rug waarin praktijkervaring met het interbestuurlijk toezicht is opgedaan. Na eind 2013 een nulmeting te hebben laten uitvoeren, is de provincie nu benieuwd hoe het loopt, mede met het oog op het opstellen van het nieuwe beleidsplan interbestuurlijk toezicht 2016-2019. Daarom is besloten een evaluatie te laten uitvoeren.

1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde

Twynstra Gudde is gevraagd deze evaluatie uit te voeren. De vragen die in de evaluatie centraal staan zijn:

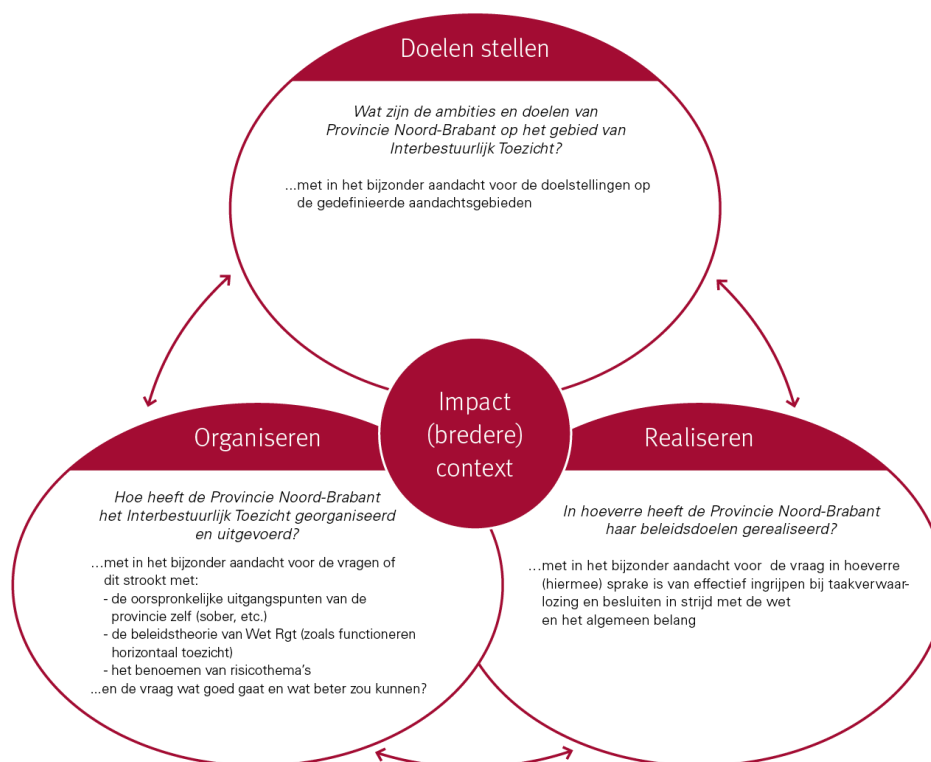
1. Hebben wij onze beleidsdoelen 2013-2015 gerealiseerd? En binnen de budgetten en formatie op een doelmatige manier?
2. Hoe is het nu met de bekendheid en de beleving van het interbestuurlijk toezicht onder collegeleden, gemeenteraadsleden en de waterschapsbestuurders?
3. Wat doen gemeenteraden in hun horizontale toezichtsrol op de acht verschillende toezichtterreinen en hoe doen ze dit?
4. In de nulmeting worden voor indicatoren (input, throughput, output, outcome, impact) voorbeelden genoemd. Wat is er te zeggen over de ontwikkeling op deze indicatoren voor de jaren 2013-2014?
5. In de nulmeting wordt een grote hoeveelheid aanbevelingen gedaan. In hoeverre zijn de aanbevelingen opgevolgd en met welk resultaat?

Ook is gevraagd een analyse te maken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

1.3 Verantwoording aanpak

1.3.1 Kijkglas evaluatie interbestuurlijk toezichtsbeleid

Om te diagnosticeren en daaruit leerpunten te destilleren, is het interbestuurlijk toezichtsbeleid in samenhang onderzocht. Hierbij is onderstaand 'kijkglas' gehanteerd, waarmee zowel gekeken is naar de gestelde doelen, de manier van organiseren (zoals de toezichtstrategie en de interne manier van organiseren) als naar de gerealiseerde resultaten.



Figuur 1. Kijkglas

1.3.2 Gefaseerde aanpak evaluatie interbestuurlijk toezichtsbeleid

De evaluatie is uitgevoerd in vijf fasen. Na een start, waarin de aanpak van de evaluatie is besproken met de interne projectgroep⁷⁾ en afspraken zijn gemaakt over de uitvoering, zijn feiten en meningen verzameld via:

- *bronnenonderzoek*: wij bestudeerden relevante bronnen die inzicht verschaffen in de beoogde werking van het toezicht (in het algemeen en per toezichtgebied), de feitelijke toepassing ervan en de resultaten en effecten die dit heeft opgeleverd
- *elektronische enquête onder griffiers*: via een elektronische enquête onder de raadsgriffiers is onder meer informatie verzameld over het functioneren van de horizontale controle en de manier waarop tegen het beleid van de provincie wordt aangekeken. In totaal hebben 42 griffiers de enquête ingevuld, wat neerkomt op een respons van 64%

⁷⁾ De evaluatie is begeleid door een projectgroep bestaand uit Elles Breebaart, Ingmar Koch, Paulien Feimann en Marlies Houtman.

- *(groeps)interviews en panelgesprekken rondom toezichtgebieden*: via 19 (groeps)gesprekken op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau en zowel binnen als buiten de provincie is in twee rondes informatie verzameld over het functioneren van het toezicht in de praktijk en de ervaringen die hiermee zijn opgedaan. In totaal zijn 21 van de 66 gemeenten en alle drie de waterschappen bij de evaluatie betrokken. Ook is een aantal experts bevroegd. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de organisaties die bij de evaluatie betrokken zijn. NB: De deelnemende toezichtgenieters zijn geanonimiseerd.

Halverwege is de voortgang besproken met de interne projectgroep.

De feiten en meningen zijn vervolgens geanalyseerd. De bevindingen zijn teruggekoppeld in een spiegelbijeenkomst. Ook is de analyse per gebied ter wederhoor voorgelegd aan de toezichthouders van het betreffende gebied. Verder is er een monitoringssessie georganiseerd om de provincie te helpen bij het ontwikkelen van een set indicatoren om in de toekomst zicht te houden op het functioneren van het interbestuurlijk toezichtbeleid. Zie voor de deelnemers bijlage 1.

Tot slot is de veelheid aan waarnemingen verenigd tot een samenhangend beeld. Bevindingen en conclusies zijn vastgelegd in een conceptrapportage. Het conceptrapport is besproken met de interne projectgroep. Ook is het ter check op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de interne medewerkers. Hierna is de rapportage definitief gemaakt.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 tot en met 5 presenteren de bevindingen van de evaluatie. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen over de bekendheid en de beleving van het interbestuurlijk toezicht (hoofdstuk 3), op de vraag over het doelbereik (hoofdstuk 4) en op de vraag wat gemeenteraden doen in hun horizontale toezichtrol op de zeven verschillende toezichtgebieden (hoofdstuk 5).

Op de indicatoren van de nulmeting is gedurende de evaluatieperiode niet gemonitord. Daar waar er op basis van de beschikbare informatie uitspraken mogelijk zijn over de ontwikkeling op de indicatoren is dit - afhankelijk van het onderwerp - in de volgende hoofdstukken vermeld. Hetzelfde geldt voor de opvolging van de aanbevelingen uit de nulmeting. In bijlage 4 zijn alle indicatoren en aanbevelingen opgenomen en is aangegeven welke aanbevelingen zijn opgevolgd.

Hoofdstuk 6 presenteert de conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en de doelmatigheid, waarmee ook de onderzoeksvraag wordt beantwoord in hoeverre de provincie haar beleidsdoelen 2013-2015 heeft gerealiseerd en of dit binnen de budgetten en formatie op een doelmatige manier is gebeurd.

2. Bevindingen doelen stellen

Om te kunnen beoordelen of de provincie haar beleidsdoelen tijdens de evaluatieperiode heeft gerealiseerd, is de eerste belangrijke vraag wat de provincie met het interbestuurlijk toezicht wil bereiken. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de gestelde doelen en uitgangspunten zoals de provincie die heeft geformuleerd.

2.1 Doelstellingen in beleidsplan

In 2012 heeft het College van Gedeputeerde Staten een beleidsplan vastgesteld waarin zij beschrijft hoe het voornemens is het interbestuurlijk toezicht uit te voeren. Hierin is aangegeven dat bij de bepaling van de gebieden waarop interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend een afweging is gemaakt op grond van de vraag *“is er sprake van direct gevaar voor leefbaarheid van mens of dier, of is er sprake van een risico op het blijvend verloren gaan van cultuurgoed?”* Op basis van deze afweging zijn acht toezichtgebieden gedefinieerd. Zie bijlage 2 voor de doelstellingen per gebied.

Ten eerste valt op dat de doelen vrij algemeen geformuleerd zijn. Het is onduidelijk wanneer er voldaan wordt aan de gestelde doelen. Wanneer is er bijvoorbeeld (voldoende) gekomen tot een betrouwbare informatievoorziening?

Ten tweede valt op dat een deel van de doelen feitelijk geen doelen zijn, maar slechts aangeven waarop het toezicht zich richt ('zicht houden op', 'richt zich op').

Ten derde valt op dat het toezicht op een aantal gebieden zich puur richt op het controleren of toezichtgenieters aan hun taken/verplichtingen voldoen (bijvoorbeeld omgevingsrecht en huisvesting vergunninghouders). Terwijl de doelen op een deel van de gebieden impliceren dat de provincie ook de ambitie heeft de taakuitvoering te verbeteren (zoals bij archief en informatiebeheer, financieel toezicht). Toezichtgenieters gaven – in lijn hiermee – in rondetafelbijeenkomsten⁸⁾ aan: *“Het is niet duidelijk of het provinciaal interbestuurlijk toezicht enkel bedoeld is om vast te stellen of een gemeente aan de wettelijke eisen voldoet, of dat het ook bedoeld is om de gemeentelijke uitvoering te verbeteren. Daarnaast zouden de deelnemers aan de gesprekken graag zien dat de prioriteiten/speerpunten van het interbestuurlijk toezicht duidelijker gecommuniceerd worden.”* Deze bevinding komt overeen met de beelden uit de interviews. Ook daarin werd door betrokkenen aangegeven dat de doelstellingen van de provincie scherper geformuleerd kunnen worden.

2.2 Ontwikkelingen in doelstellingen

Het beleidsplan bevat geen algemene (strategische) doelstelling voor het interbestuurlijk toezichtbeleid. Deze omissie heeft afdeling interbestuurlijk toezicht het afgelopen jaar opgevuld door deze algemene doelstelling, als opmaat naar het nieuwe beleidsplan, alsnog te formuleren. De twee overkoepelende doelstellingen voor het interbestuurlijk toezicht luiden zoals deze nu op ambtelijk niveau zijn geformuleerd (en nog niet op bestuurlijk niveau zijn vastgesteld) luiden:

⁸⁾ Er zijn vorig jaar een aantal bijeenkomsten georganiseerd door de provincie zelf waarin met toezichtgenieters op het toezichtbeleid is gereflecteerd.

- het interbestuurlijk toezicht draagt bij aan duurzaamheid van het goed functioneren van het openbaar bestuur. Interbestuurlijk toezicht richt zich op keuzes van overheden die de veiligheid en duurzaamheid kunnen ondermijnen en of die overheden hun systemen goed en transparant hebben ingericht
- interbestuurlijk toezicht bevordert een correcte uitvoering van (wettelijke) taken door gemeenten en waterschappen (toezichtgenieters). Burgers moeten kunnen vertrouwen op een goed functionerend openbaar bestuur. Interbestuurlijk toezicht ziet toe op gemeenten en waterschappen op het gebied van financiën, archief- en informatiebeheer, omgevingsrecht, zorg voor het monumentaal erfgoed, ruimtelijke inrichting en huisvesting van verblijfsgerechtigden. Interbestuurlijk toezicht draagt er aan bij dat de gemeenteraden, als vertegenwoordigers van de burgers, op basis van begrijpelijke informatie weloverwogen keuzes kunnen maken over hun eigen beleid.

Op een deel van de gebieden zijn de doelstellingen in de jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's net anders verwoord dan in het beleidsplan (archief en informatiebeheer, omgevingsrecht, externe veiligheid, monumentenzorg). Uit navraag blijkt dat het niet zo is dat de doelstellingen herijkt zijn, maar dat de gekozen formulering - waarschijnlijk onbewust - niet altijd consistent is aangehouden.

3. Bevindingen organiseren

Om de voorgenomen doelen te bereiken heeft de provincie haar toezicht op een bepaalde manier vormgegeven en uitgevoerd. Dit hoofdstuk geeft de bevindingen hierover weer, inclusief een vergelijking tussen dat wat werd beoogd in het beleidsplan en hoe dat verliep in de praktijk. Ook de ervaringen van de 'toezichtgenieters' worden beschreven. Hiermee wordt de vraag beantwoord: 'hoe is het nu is met de bekendheid en de beleving van het interbestuurlijk toezicht onder collegeleden en de waterschapsbestuurders?'.

Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de wijze waarop de provincie haar toezichtorganisatie intern heeft ingericht en het aantal fte's dat is ingezet.

3.1 Toezicht op papier (beleidsplan)

Uitgangspunten en uniform toezichtproces beschreven

De provincie vat de kern van haar toezicht als volgt samen: "De kern is het toezicht sober (op afstand) in te richten door te richten op systemen en risico's, met respect voor de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen en gebruik makend hun eigen controlerend organen".

In het beleidsplan is hiertoe een uniform toezichtproces gedefinieerd, inclusief een 'stappenplan'. Het stappenplan begint bij het uitoefenen van basistoezicht en vervolgt met een afweging gebaseerd op een risico-inschatting. Wanneer blijkt dat er sprake is van een risico, houdt de provincie extra toezicht. Indien het extra toezicht uitwijst dat een gemeente niet conform de wettelijke regels werkt, gaat de provincie over tot een interventie. Een van de uitgangspunten van de provincie is dat wanneer er sprake is van strijd met het algemeen belang of met het recht, de provincie 'waar nodig voortvarend intervenueert'.

In uitwerking diversiteit per gebied en beperkte onderbouwing keuzes

Per gebied is uitgewerkt hoe het toezicht vorm krijgt. Zie bijlage 2 voor een beknopte beschrijving per gebied. Hieruit blijkt dat de invulling van het toezicht per gebied verschilt, zowel als het gaat om de mix van ingezette instrumenten en de wijze van interveniëren, als qua frequentie en detailniveau als in de manier waarop er keuzes worden gemaakt⁹). Hiermee is het toezicht in haar uitwerking beperkt uniform. De reden *waarom* er voor een bepaalde aanpak per gebied is gekozen wordt in het beleidsplan niet nader toegelicht. De aanbeveling uit de nulmeting om voor deze evaluatie een reconstructie van de beleidstheorie te maken is niet opgevolgd.

Verder is voor vier gebieden (archieftoezicht, omgevingsrecht, ruimtelijke ontwikkeling en monumentenzorg) middels een speciale verordening (Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant, de dato oktober 2013) de informatie-uitwisseling is geregeld. Voor de andere gebieden was de informatie-uitwisseling al op een andere manier geregeld of kan de provincie gebruik maken van andere gegevens (zoals bij huisvesting vergunninghouders).

⁹) Bij terreinen met een veelheid aan wettelijke taken/verplichtingen wordt bij het ene terrein gekozen voor een jaarlijkse vorm van basistoezicht op een aantal specifieke verplichtingen, aangevuld met een periodieke check op risicothema's (omgevingsrecht, archieftoezicht). Terwijl bij beleidsgerichte toezicht op de waterschappen uitsluitend toezicht wordt gehouden op de risicothema's (drietal speerpunten).

3.2 Bevindingen toezicht in de praktijk

Deze paragraaf beschrijft het toezicht in de praktijk en de opgedane ervaringen hiermee (onderzoeksvraag 2). Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- papier versus de praktijk
- ervaringen toezichtgenieters.

3.2.1 Papier versus de praktijk

Toezicht overall uitgevoerd zoals beoogd

In bijlage 2 is per gebied een analyse opgenomen van het toezicht (op papier en in de praktijk). Hieruit blijkt dat conform het beleidsplan op alle acht de gebieden toezichtactiviteiten zijn ontplooid. Alleen op het gebied van monumentenzorg startte het basistoezicht een jaar later dan beoogd¹⁰). Uit een analyse van deze gebieden blijkt dat het basistoezicht op bijna alle gebieden is uitgeoefend zoals beschreven in het beleidsplan. Op een enkel gebied, namelijk het toezicht op archief en informatiebeheer, wijkt de praktijk af. Dit heeft te maken met het feit dat de Verordening niet leidde tot de beoogde aanlevering van toezichtinformatie¹¹). Maar ook de beschikbare capaciteit speelde hierbij een rol. Door de taakstelling is de capaciteit op de meeste gebieden beperkt en geringer dan bij het opstellen van het beleidsplan was voorzien (zie paragraaf 3.3). Dit knelde op een aantal gebieden met de gekozen aanpak¹²).

Overigens blijkt uit interviews dat niet alleen de inhoud van de beleidsgebieden en/of prioriteiten bepalend zijn geweest voor de verdeling van de capaciteit tussen de gebieden, maar ook de historie. Op een deel van de gebieden (monumentenzorg, financieel toezicht en omgevingsrecht) liggen er weliswaar inhoudelijke argumenten aan de capaciteitstoedeling ten grondslag, een gebiedsoverstijgende analyse hoe de beschikbare capaciteit het meest efficiënt en effectief *tussen* de gebieden kan worden, heeft niet plaatsgevonden. Dit vormt een verklaring voor het feit dat het basistoezicht op het ene gebied een stuk soberder is ingevuld dan op andere gebieden.

Provincie ook nog zoekende naar passende strategie

Uit de interviews met de provincie komt naar voren dat het op de meeste gebieden ook nog zoeken is naar een passende toezichtstrategie. Dit heeft per gebied een wat andere oorzaak, zo is te lezen in bijlage 2. Een dilemma is bijvoorbeeld hoe toezicht moet worden gehouden op een gebied dat een grote hoeveelheid aan wettelijke taken en verplichtingen omvat (zoals bij omgevingsrecht, archief en informatiebeheer), terwijl het uitgangspunt 'sober en op afstand' is en de capaciteit beperkt.

Ander dilemma is hoe om te gaan met toezichtgenieters die (deels) niet aan hun wettelijke verplichtingen voldoen, maar waarbij dit deels verklaard wordt door externe factoren (huisvesting vergunninghouders). Ook is het nog zoeken naar een effectieve mix tussen stimuleren (voorkomen) versus sanctioneren (genezen). In hoeverre past advies geven bij je rol als toezichthouder? En waar houdt je rol van toezichthouder op en begint een andere rol (zoals die van samenwerkingspartner)? Zeker bij het toezicht op de waterschappen wordt deze scheiding nog als diffuus ervaren.

¹⁰) Dit had te maken met het feit dat het besluit voor over het verzamelen van toezichtinformatie voor dit terrein pas eind 2013 van kracht is geworden.

¹¹) Bij de andere terreinen verloopt ook de informatie-uitwisseling zoals beoogd. Wel zoekt de provincie bij het beleidsmatige toezicht op waterschappen naar een minder arbeidsintensieve werkwijze. De provincie loopt er nu tegenaan dat benodigde toezichtinformatie nu moet worden gedestilleerd uit alle informatie die waterschappen periodiek aanleveren, wat veel tijd kost.

¹²) Zoals bij het toezicht op huisvesting vergunninghouders en archief en informatiebeheer.

Ook is het nog zoeken is waar het uniform(er) kan, en waar niet, zo geven geïnterviewden aan. Er is weliswaar een uniform toezichtproces beschreven, maar feit was ook dat de gebieden inhoudelijk sterk van elkaar verschillen¹³). Er is per gebied dus gezocht naar een specifieke werkwijze voor het basistoezicht. Dit verklaart dat het toezichtproces in de praktijk niet uniform is. De provincie geeft aan dat dit beter had kunnen worden toegelicht in het beleidsplan zelf.

Dit zijn deels dilemma's waar de provincie pas in de praktijk tegenaan is gelopen en waarvoor het beleidsplan niet altijd handvatten bood. Het was dus ook een kwestie van ervaringen opdoen, hierop reflecteren en de aanpak zo nodig bijstellen of doorontwikkelen. Wat naar voren komt is dat hier ook nadrukkelijk aandacht voor is geweest. Zo heeft de provincie rondetafelbijeenkomsten met toezichtgenieters georganiseerd, een klankbordgroep met toezichtgenieters ingesteld en diverse interne werkgroepen in het leven geroepen om het toezicht verder te verbeteren.

Van risicoanalyses geen sprake, wel risicothema's meegenomen in basistoezicht

Hoewel het toezicht in de praktijk grotendeels vergelijkbaar is met de wijze waarop dit bij het opstellen van het beleid was beoogd is er in de praktijk geen sprake geweest van gedifferentieerd toezicht op basis van risicoanalyses¹⁴). Dit in tegenstelling tot dat wat er in het beleidsplan als uitgangspunt is benoemd. Risicoprofielen zijn niet opgesteld. Reden is dat de provincie er tegenaan liep dat het erg arbeidsintensief is om dit per toezichtgenieter per gebied te doen. Dit voornemen is daarom losgelaten. Wel is er momenteel een werkgroep bezig met het maken van risicoanalyses van de taken per gebied. Van verschillende toezichtregimes (bijvoorbeeld op basis van goede resultaten van toezichtgenieters in het verleden) is tot op heden dus nog geen sprake.

Risicothema's, zoals benoemd in het beleidsplan of later in de Uitvoeringsprogramma's, zijn over het algemeen wel meegenomen in de uitoefening van het basistoezicht. Dit door hier bij een toezichtbezoek/reality check extra aandacht aan te besteden (omgevingsrecht en archieftoezicht) of door hier een project voor op te starten (externe veiligheid). Er is dus zeker oog voor risico's. Het basistoezicht is - voor zover dat voor een gebied mogelijk is - echter niet *toegespitst* op risico's. Het is redelijk breed en per toezichtgenieter in principe hetzelfde¹⁵).

Alleen gebruik gemaakt van specifiek juridisch instrumentarium

Er is gedurende de evaluatieperiode op geen van de toezichtgebieden overgegaan tot de inzet van de formele juridische instrumenten vernietiging of in de plaatsstelling. Op de gebieden waar deze generieke instrumenten van toepassing zijn, is hoogstens opgeschaald tot stap 3 op de interventieladder (actief toezicht). Exacte aantallen zijn niet bijgehouden, en ook niet tot welke stap op de interventieladder een gevoerd gesprek, verzonden brief of uitgevoerde hercontrole wordt gerekend. De ontwikkeling op deze indicatoren uit de nulmeting is dus niet bijgehouden. Op de gebieden waar een specifiek instrumentarium van toepassing is (ruimtelijke ontwikkeling en financieel toezicht) is wel overgegaan tot de inzet van het zwaarste instrument (reactieve aanwijzing/beroep resp. preventief toezicht).

¹³) Zo is het toezicht op VTH-taken en de Archiefwet in haar aard veel omvangrijker dan het toezicht op de huisvesting van vergunninghouders¹³). En richt het toezicht op ruimtelijke ontwikkeling zich bijvoorbeeld op iets heel anders (borging provinciaal belang) dan het toezicht op de andere terreinen (uitvoering wettelijke taken). Hetzelfde geldt voor het toezicht op de waterschappen, waarbij er ook sprake is van beleidsmatig toezicht.

¹⁴) Wel is er bij financieel toezicht in het basistoezicht sprake in differentiatie in termen van volgtijdelijkheid en diepgang

¹⁵) Zo bestaat het basistoezicht bij omgevingsrecht onder meer uit een controle van de kwaliteit van de handhavingdocumenten aan de hand van een checklist met een groot aantal criteria. Terwijl er ook voor gekozen had kunnen worden alleen op die criteria te toetsen die bij tekortkomingen de meeste kans op risico's opleveren.

3.2.2 Ervaringen toezichtgenieters

Hoe is het nu met de beleving en bekendheid van het interbestuurlijk toezicht?, luidt onderzoeksvraag 2. Hieronder worden de bevindingen ten aanzien van de bekendheid en de ervaringen van toezichtgenieters (zowel ambtelijk als bestuurlijk) weergegeven. Omdat het aantal geïnterviewde toezichtgenieters per gebied beperkt is, is enige terughoudendheid geboden bij het doen van algemene uitspraken per gebied. Daarom beperken wij ons tot het weergeven van enkele highlights die uit de gesprekken per gebied naar voren zijn gekomen. Deze hebben wij opgenomen in bijlage 2.

De groep geïnterviewde toezichtgenieters is wel groot genoeg om een aantal meer generieke uitspraken te doen. Hieronder volgt een bloemlezing van deze meer algemene ervaringen van toezichtgenieters. NB: Omdat de ervaringen ambtelijk en bestuurlijk met elkaar in lijn waren¹⁶⁾, is hier geen onderscheid tussen gemaakt. Eerst gaan wij echter in op de bekendheid met het provinciale beleid.

Toezichtgebieden&uitgangspunten redelijk bekend, taken en verantwoordelijkheden provincie minder

Hoewel de geïnterviewde bestuurders van gemeenten doorgaans niet bekend waren met het beleidsplan, was het voor de meesten duidelijk waar het toezicht zich op richt en wat de uitgangspunten achter het nieuwe interbestuurlijk toezicht zijn. Dat geldt ook voor de geïnterviewde waterschapsbestuurder. Alleen het toezicht op de monumentenzorg en op archief- en informatiebeheer was bij bestuurders niet of minder bekend. Bestuurders waren vooral bekend met het toezicht op de financiën en ruimtelijke ontwikkeling. Waarschijnlijk omdat dit ook onderwerpen zijn die standaard in de gemeenteraad worden behandeld.

In 2014 is ook een landelijke tussenmeting uitgevoerd naar de ervaringen met het interbestuurlijk toezicht. Ook ambtenaren en bestuurders uit Brabantse gemeenten hebben hieraan deelgenomen. Hieruit kwam naar voren dat de taken en verantwoordelijkheden van de provincie in de rol van interbestuurlijke toezichthouder slechts voor een minderheid (46% van de 46 ondervraagden) duidelijk zijn (24%: niet duidelijk, 30%: geen oordeel).

Provincie wordt gezien als kundig, toezicht helpt

De provincie wordt over het algemeen als kundig gezien en hierdoor als een goede gesprekspartner ervaren. Hoewel er kritische noten zijn gekraakt over de invulling van het toezicht op een deel van de gebieden, zijn toezichtgenieters het er over eens dat het goed is dat de provincie toezicht houdt. Met name de gesprekken tijdens toezichtbezoeken/reality checks worden gewaardeerd. Zeker wanneer er ook best practices worden gedeeld of gericht advies wordt gegeven hoe zaken anders/beter kunnen. Er is behoefte aan goede voorbeelden, voorlichting waarbij risico's onder de aandacht worden gebracht (bijvoorbeeld op basis van Brabantbrede onderzoeken op een bepaald thema) en gericht advies.

Ervaringen en beoordeling optreden verschilt sterk per toezichtgebied

Of er ervaringen zijn met toezicht door de provincie, almede de aard en beoordeling van deze ervaringen verschilt sterk per gebied. Zo is de provincie voor toezichtgenieters een stuk zichtbaarder op de gebieden financieel toezicht, omgevingsrecht en ruimtelijke ontwikkelingen dan op de gebieden externe veiligheid en monumentenzorg. Gelet op het verschil in aanpak, de mate waarin is geïnterveneerd en de beschikbare capaciteit tussen de gebieden, is dit ook niet verwonderlijk. Ook valt overigens op dat toezichtgenieters bij wie de provincie een positief oordeel heeft gevelde/aan wie complimenten is gegeven, doorgaans een stuk positiever zijn in hun oordeel over de bijdrage van het toezicht dan toezichtgenieters waar tekortkomingen zijn geconstateerd. De ervaring kleurt duidelijk het oordeel.

¹⁶⁾ Bestuurders hadden de interviews meestal voorbereid door ervaringen van hun ambtenaren in te winnen.

Griffiers wiens gemeenten met interventies te maken hebben gehad, geven aan het doel van de interventie(s) (meestal) duidelijk te vinden. Voor de meeste griffiers was ook duidelijk wat er van de gemeente werd verwacht. Ook beoordeelt het merendeel van de griffiers de interventie als proportioneel (zie figuur 3, bijlage 3). Hoe toezichtgenieters de proportionaliteit ervaren hangt af van het gebied. Op een deel van de gebieden (zoals monumentenzorg en externe veiligheid) is weinig tot geen ervaring met ingrijpen. Wanneer hier wel ervaring mee is, verschilt de mate waarin toezichtgenieters vinden dat de provincie bij haar optreden voldoende oog heeft voor de context. Bij huisvesting vergunninghouders zijn toezichtgenieters hier bijvoorbeeld positief over. Bij ruimtelijke ontwikkeling en omgevingsrecht vinden toezichtgenieters dat er in de beoordeling meer oog mag zijn voor de context (het waarom van afwijkingen en de vraag of afwijkingen ook echt risicovol zijn). Hier wordt het optreden, zoals een brief naar de raad of het instellen van beroep, soms als buitenproportioneel ervaren.

Toezicht niet op alle gebieden als sober en op afstand ervaren

Ook de mate waarin het toezicht wordt ervaren als 'sober en op afstand' en 'op basis van vertrouwen' verschilt duidelijk per gebied. Op een aantal gebieden (met name omgevingsrecht en ruimtelijke ontwikkeling zijn vaak genoemd, maar ook financieel toezicht, archieftoezicht) is hier volgens toezichtgenieters geen sprake van en ervaart men het toezicht juist als vrij omvangrijk en gedetailleerd. Ook vinden geïnterviewde toezichthouders dat de provincie in haar opereren niet altijd voldoende blijkt geeft van vertrouwen in medeoverheden. Dit beeld komt overeen met de uitkomsten van eerdere bijeenkomsten die de provincie in 2014 met toezichtgenieters organiseerde, op basis waarvan de provincie concludeerde: *"algemene indruk bij de deelnemers aan de gesprekken is dat de provinciale toezichthouders nog altijd meer optreden vanuit wantrouwen in plaats van (gerechtvaardigd) vertrouwen. Dit hangt waarschijnlijk ook samen met de opmerkingen over de provinciale communicatie."* (Verslag rondetafelbijeenkomsten, 2014). Uit de interviews komt inderdaad naar voren dat de communicatie hier een rol in speelt (betuttelend, brieven naar de raad). Maar het zit hem volgens toezichtgenieters ook in het detailniveau van controles en de opmerkingen in brieven.

Opvallend is dat van de 48 ambtenaren/bestuurders uit Brabant die deelnamen aan de landelijke tussenmeting meer dan de helft (54%) het juist eens met de stelling dat de provincie zich als toezichthouder terughoudend opstelt (33% oneens, 13% geen oordeel). Ook van de geënquêteerde griffiers is ruim tweederde het eens is met de stelling dat het toezicht sober en op afstand is. De beelden zijn dus wisselend, en lijken sterk samen te hangen met de specifieke ervaringen die een respondent heeft. En ook het gebied waarop lijkt hier wederom bepalend.

(Wijze van) prioritering provincie niet altijd helder

Toezichtgenieters vinden het niet altijd helder welke prioriteiten de provincie stelt, of hoe deze tot stand komen. Ook bij griffiers lijken de prioriteiten niet bekend te zijn: maar liefst 72% 'neutraal' aangeeft gevraagd of de provincie de juiste prioriteiten stelt. Een deel van de geïnterviewde toezichtgenieters stelt dat prioriteiten meer in overleg met toezichtgenieters tot stand zouden moeten komen. Hier zijn de meningen echter over verdeeld. Er zijn ook geïnterviewden die aangaven dat het juist goed is als de toezichthouder zelf- op basis van een risicoanalyse- tot prioriteiten komt. Maar dat het vooral belangrijk is dat deze duidelijk worden uitgedragen, met een uitleg bij het 'waarom'.

Opmerkingen over toezichtstijl

Wat ook als rode draad uit de gesprekken met de toezichtgenieters naar voren komt zijn opmerkingen over de schriftelijke communicatie. Toezichtgenieters hebben moeite met de gekozen toonzetting in brieven, die vaak als formeel en weinig politiek sensitief wordt ervaren. Zo zijn er ervaringen waarbij een brief de nodige opschudding veroorzaakte binnen de organisatie, terwijl de gedane constatering niet van dien aard bleken dat de provincie aanleiding zag tot een stap op de interventieladder.

Ook staat de toon in de brieven in de beleving van toezichtgenieters haaks op de toon in een eerder gesprek. Verder is aangegeven dat er in de communicatie-uitingen meer aandacht mag worden besteed aan het waarom en de prioriteiten die de provincie stelt. De provincie heeft hier eerder opmerkingen over teruggekregen via de rondetafelbijeenkomsten, en kijkt hoe dit verbeterd kan worden. Ook wordt gekeken waar de communicatie gebiedoverstijgend kan, en waar niet. Zo is de aanbeveling uit de nulmeting de uniformiteit van (de toonzetting) in brieven en adviezen te vergroten (nog) niet opgevolgd. Ook is er niet gekozen voor het instellen van een direct aanspreekpunt voor interbestuurlijk toezicht-zaken voor gemeenten, zoals in de nulmeting als suggestie werd gedaan.

Waar toezichtgenieters ook moeite mee hebben is het feit dat de provincie er op een aantal toezicht-gebieden voor kiest om haar bevindingen direct aan de gemeenteraad te rapporteren. Dit wordt als disproportioneel ervaren. Dit is eerder ook naar voren gebracht in de rondetafelbijeenkomsten, met als gevolg dat de provincie hier bij het toezicht op het omgevingsrecht mee gestopt is.

Griffiers zien het openbaar maken van toezichtinformatie als belangrijkste verbeterpunt

Tot slot valt op dat griffiers het openbaar maken van toezichtinformatie als belangrijkste verbeterpunt zien (zie tabel 10, bijlage 3). In de interviews met toezichtgenieters is onvoldoende bij dit thema stilgestaan om hier hun visie op weer te geven. Wel is een aantal keer aangegeven dat men positief staat tegenover het openbaar maken van de resultaten van Brabantbrede onderzoeken.

3.3 Interne organisatie interbestuurlijk toezicht

3.3.1 Vormgeving interne organisatie en functioneren in de praktijk

Het interbestuurlijk toezicht binnen de provinciale organisatie van Noord-Brabant wordt op een aantal plaatsen uitgevoerd. Het merendeel van het toezicht - archief en informatiebeheer, omgevingsrecht, financieel toezicht en huisvesting vergunninghouders - wordt uitgeoefend door de afdeling 'interbestuurlijk toezicht'. Voor een deel van het toezicht is meer (beleids)inhoudelijke kennis gewenst, zo geeft de provincie in haar beleidsplan aan. Daarom wordt dit toezicht uitgevoerd door medewerkers van beleidsafdelingen. Zo zijn voor het interbestuurlijk toezicht op externe veiligheid productieafspraken gemaakt tussen het team externe veiligheid en afdeling bureau interbestuurlijk toezicht, voeren de drie gebiedsafdelingen in de cluster Ruimte het toezicht uit op de Ruimtelijke Ontwikkeling uit en ligt de uitvoering van het beleidsmatig en institutioneel toezicht op de waterschappen bij het cluster Natuur en Milieu.

Uit de interviews met de provinciale toezichthouders komt naar voren dat de onderlinge afstemming tussen de gebieden als aandachtspunt wordt ervaren. Het feit dat de toezichttaken over verschillende afdelingen verspreid zijn bemoeilijkt dit volgens de toezichthouders. Wel is men positief over het feit dat er al maatregelen zijn genomen om de afstemming te bevorderen, zoals het instellen van een coördinator en diverse overleggen en werkgroepen. Maar de afstemming en kennisdeling tussen de gebieden onderling kan volgens de betrokkenen nog beter. Het delen van ervaringen en het doorleven van de resultaten die worden geboekt zijn voorbeelden van hoe het nog beter kan.

3.3.2 Ingezette capaciteit

In het beleidsplan staat per gebied aangegeven hoeveel capaciteit er voor het toezicht beschikbaar is. Onderstaande tabel laat zien dat dit sterk verschilt per gebied.

Tabel 1. Capaciteit: begroot versus praktijk

	Voorzien in beleidsplan	Praktijk (gemiddeld)	Verschil
Archief en informatiebeheer	3,5	2,6	-0,9
Omgevingsrecht	3,8	3,2	-0,6
Externe veiligheid	0,1	0,2*	+0,1
Financieel toezicht	8	8	0
Monumentenzorg	0,5	0,1	-0,4
Huisvesting vergunninghouders	0,7	0,7	0
Waterschappen	0,82	0,82	0
Ruimtelijke Ontwikkeling	14,2	Circa 15	+0,8
IBT algemeen	0,8	0,8	0
Totaal	32,42	31,42	- 1

* Exclusief inhuur

De tabel laat ook zien dat de capaciteit tijdens de evaluatieperiode op een aantal gebieden in de praktijk wat geringer was. Dit had te maken met de – ook al in het beleidsplan aangekondigde - krimpdoelstelling. Opvallend is dat er in het beleidsplan niet is aangegeven hoe er met de taakstelling wordt omgegaan. Alleen staat er: *“de exacte gevolgen van deze taakstelling voor de toezichtorganisatie zijn op dit moment nog onduidelijk.”* In de praktijk heeft de taakstelling niet geleid tot het bijstellen van de doelen of de gekozen aanpak. In de interviews is aangegeven dat het op een aantal gebieden (huisvesting vergunninghouders, archief en informatiebeheer) lastig is om binnen de beschikbare tijd invulling te geven aan het toezicht. Dit is echter ook aangegeven door gebieden waarop wat meer capaciteit beschikbaar was dan was voorzien (ruimtelijke ontwikkeling).

4. Realiseren

Heeft de provincie met de manier waarop zij toezicht heeft gehouden haar beleidsdoelen gerealiseerd? Dit hoofdstuk gaat in op deze onderzoeksvraag. Hierbij zijn de doelen zoals gesteld in het beleidsplan als uitgangspunt genomen.

Doelen financieel toezicht en ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd

Op basis van de resultaten per gebied (zie bijlage 2) kan ten aanzien van het doelbereik worden geconstateerd dat op twee gebieden, financieel toezicht en het toezicht op de ruimtelijke ontwikkeling, de doelen zijn gerealiseerd: gemeenten hebben geen beroep hoeven te doen op een extra uitkering uit het gemeentefonds, waterschappen zijn financieel gezond (geeft de provincie aan) en de ruimtelijke belangen zijn veilig gesteld. Ook voor de toezichtgenieters en de griffiers¹⁷⁾ zijn dit de gebieden waarop de provincie de meest zichtbare bijdrage levert. Dat griffiers met name op deze gebieden een bijdrage zien heeft mogelijk te maken met het feit dat dit ook de gebieden zijn waarbij de raad zelf een expliciete rol heeft, dus dat een interventie op deze gebieden voor de raad ook zichtbaarder is.

Doel huisvesting vergunninghouders, mede door externe oorzaken, niet gerealiseerd

Op het gebied huisvesting vergunninghouders is het niet gelukt om het doel te realiseren: een groot deel van de gemeenten voldoet niet aan de taakstelling. Dit hangt echter samen met externe factoren (kort gezegd: de steeds hogere taakstellingen in relatie tot een gebrek aan woningen), zo geven ook de toezichtgenieters aan. Daarom is de provincie via een landelijk platform in gesprek met het Rijk om te kijken hoe hier in het toezicht mee moet worden omgegaan.

Doelbereik overige gebieden niet goed te beoordelen

Op de gebieden archief en informatiebeheer en omgevingsrecht is een aantal resultaten geboekt, maar op basis hiervan is niet goed te zeggen in hoeverre hiermee nu 'gekomen is tot betrouwbare informatievoorziening' en 'zicht is op de kwaliteit van de taakuitvoering' (en hiermee inzicht is in welk deel van de toezichtgenieters aan de wettelijke eisen voldoet¹⁸⁾). Het feit dat er in reality checks de nodige tekortkomingen worden geconstateerd wijst hier in ieder geval niet op. Over de bijdrage van het toezicht zijn de toezichtgenieters kritisch, met name als het gaat om de bijdrage van het controleren op tijdigheid aan de borging van de publieke belangen (veiligheid, volksgezondheid en duurzaamheid). Worden de juiste prioriteiten gesteld om echt impact te kunnen hebben?

Op het gebied van externe veiligheid is geen concreet doel in het beleidsplan geformuleerd. Hetzelfde geldt voor monumentenzorg. Ook ontbreken op beide gebieden (nog) aantoonbare resultaten. Voor de geïnterviewde toezichtgenieters was het daarom onduidelijk wat de provincie op deze gebieden doet. Ditzelfde geldt voor de griffiers¹⁹⁾.

Er is op basis van de beschikbare gegevens geen zicht op de mate waarin er sprake is van doelmatig en samenhangend regionaal waterbeheer, en ook niet in hoeverre dit met de toezichtgesprekken is bewaakt. Duidelijk is alleen dat er bij een drietal speerpunten is stilgestaan. De provincie evalueert momenteel zelf deze werkwijze.

¹⁷⁾) Gevraagd naar de bijdrage van het interbestuurlijk toezicht op de verschillende terreinen, antwoordde een groot deel 'weet niet'.

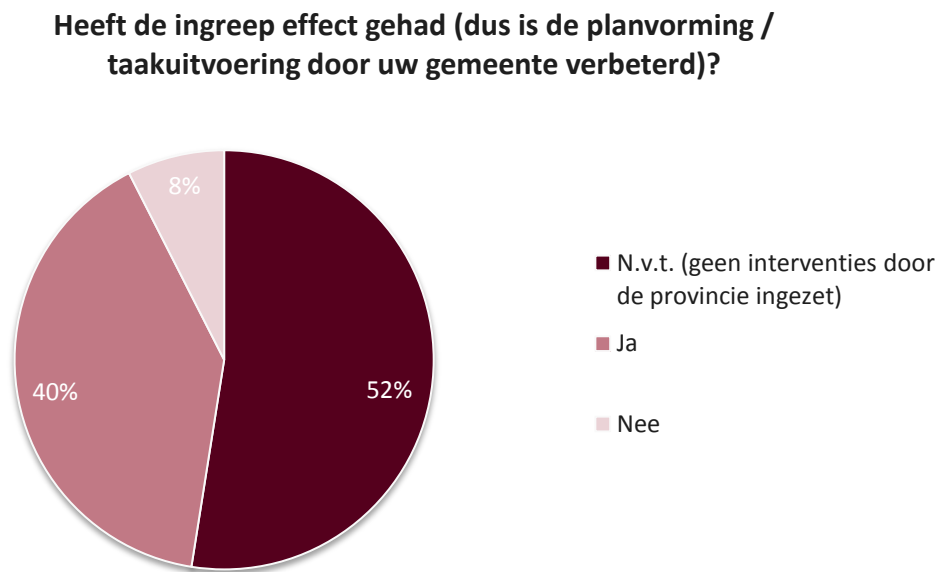
¹⁸⁾) Met uitzondering op het aspect tijdigheid.

¹⁹⁾) Op beide terreinen geeft meer dan 60% aan de bijdrage niet te kunnen beoordelen.

Toezichtgenieters hebben de indruk dat de speerpunten vooral de beleidsmatige wensen van de provincie weerspiegelen en niet zo zeer gericht zijn op de doelmatigheid en samenhang van het regionaal waterbeheer.

Griffiers overwegend positief

Niet op alle gebieden hebben griffiers ervaringen met het toezicht. Maar griffiers die dit wel hebben (ongeveer 50%) is gevraagd in hoeverre een ingreep van de provincie (van een gesprek tot de daadwerkelijke inzet van instrumenten) effect heeft gehad op de planvorming/taakuitvoering van de eigen gemeente. Het overgrote merendeel (ongeveer 80%) geeft aan dat de ingreep effect heeft gehad.



Figuur 2. Effectiviteit interventie

5. Horizontale controle

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer ten aanzien van de invulling van de gemeenteraden van hun horizontale toezichtrol op de verschillende toezichtgebieden.

5.1 Bekendheid griffiers/raadsleden

In de nulmeting die in december 2013 is uitgevoerd, is aan raadsleden de vraag voorgelegd of men op de hoogte is van de wijzigingen die de invoering van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht voor het interbestuurlijk toezicht met zich mee heeft gebracht. Van de 24 respondenten gaf destijds 33% aan niet op de hoogte te zijn. Deze vraag is in deze evaluatie opnieuw voorgelegd, maar dan aan de griffiers (N=42). Het percentage dat aangeeft niet op de hoogte te zijn is 19%, iets lager dus. Dit betekent dat de overgrote meerderheid (ruim 80%) bekend is met de wijzigingen.

Ongeveer de helft van de geënquêteerde griffiers zegt ook op de hoogte te zijn van het toezichtbeleid van de provincie (beleidsplan, uitvoeringsprogramma's, etcetera). Dit is opvallend, want uit de landelijke tussenmeting van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht, waarin een enquête onder raadsleden is uitgezet, kwam naar voren dat de taken en verantwoordelijkheden van de provincie voor slechts een derde van de Brabantse raadsleden duidelijk zijn. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het aantal respondenten (N=23) gering was. Ook ging het om verschillende groepen geënquêteerden: mogelijk zijn griffiers beter op de hoogte van het interbestuurlijk toezicht dan raadsleden. Ook heeft de provincie tussentijds een uitvoeringsprogramma naar de raad gestuurd, wat de bekendheid mogelijk heeft vergroot.

Op de vraag of griffiers vinden dat men zelf/ de raad voldoende geïnformeerd heeft over het interbestuurlijk toezicht door de provincie, antwoordt ruim 50% met 'nee'. Wat met name wordt gemist is concreetheid: concrete aanwijzingen wat de nieuwe wet voor de rol van de raad betekent. Er is behoefte aan tools, zoals checklists die raadsleden voor de horizontale controle kunnen gebruiken. Dat hier behoefte aan is, betekent overigens niet dat de provincie een verantwoordelijkheid heeft in het voorlichten van gemeenteraden.

5.2 Rolinvulling gemeenteraden: beeld toezichtgenieters en griffiers

Uit de interviews met toezichtgenieters komt naar voren dat de aandacht van de gemeenteraad voor de meeste toezichtgebieden - met uitzondering voor de financiën - beperkt is. Zeker onderwerpen als archief- en informatiebeheer staan ver van raadsleden af, aldus geïnterviewden. Overigens hangt de mate van aandacht voor een bepaald onderwerp volgens geïnterviewden ook sterk af van de 'toevallige' samenstelling van de raad (*"zit er een archivaris in de raad..."*). Dit verklaart ook dat in het ene interview met een gemeente werd aangegeven dat er voor een bepaald toezichtgebied veel aandacht is van de raad, terwijl een andere gemeente aangaf dat hetzelfde onderwerp helemaal niet leeft. De aanname dat de horizontale controle dusdanig functioneert dat het toezicht door de provincie op afstand kan, wordt - mede hierom - niet door geïnterviewden onderschreven.

Griffiers zijn wat positiever. Op de vraag *"bent u van mening dat de raad binnen uw gemeente voldoende in staat is om horizontaal toezicht uit te oefenen"*, antwoordt 58% met 'ja' (zie figuur 4 in bijlage 3). Dit neemt niet weg dat nog steeds een groot deel vindt dat dit niet zo is.

Meest genoemde reden om voor nee te kiezen is dat de raad volgens griffiers onvoldoende op de hoogte is van wat van haar wordt verwacht. Ook valt op dat de stelling dat de raad de brieven en adviezen van de provincie benut voor haar controlerende en kaderstellende rol slechts door een derde van de griffiers wordt onderschreven.

Dit beeld komt overeen met het landelijke beeld: op basis van de landelijke tussenmeting is het volgende geconstateerd: 'Horizontale controle en horizontale verantwoording zijn niet zo ver op orde als wenselijk wordt geacht voor het goed functioneren van het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op basis van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht. De horizontale controle en verantwoording verlopen met hindernissen. Gemeenteraadsleden zijn er maar zeer beperkt van op de hoogte dat hun rol met de komst van de Revitalisering Generiek Toezicht geacht wordt te zijn veranderd, dat wil zeggen dat hun controlerende taak een verzwaarde betekenis heeft gekregen. Raadsleden kunnen vaak moeilijk effectief controle uitoefenen over onderwerpen waarvoor technische en/of juridische kennis noodzakelijk is, omdat zij die kennis vaak niet hebben. (...) Voor raadsleden en statenleden zijn incidenten vaak een belangrijker *trigger* dan de formele, systematische rapportages (Twynstra Gudde et. al, 2015).

Verder is aan de griffiers gevraagd om de bijdrage van de horizontale controle op de taakuitvoering op de verschillende gebieden te beoordelen (zie tabel 2). Griffiers geven aan dat de raad met name een bijdrage levert aan het bewaken van de financiële positie van gemeenten (waar de raad ook verantwoordelijk voor is). Dit is in lijn met de observaties van de geïnterviewde ambtenaren en bestuurders. Ook is men positief over de bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling. Op beide gebieden heeft de raad ook nadrukkelijk een kaderstellende/vaststellende rol (dus eigenlijk een dubbelrol). NB: Bij ruimtelijke ontwikkeling is het de vraag of de raad zich inderdaad bezighoudt met het borgen van het provinciaal belang, of dat zij vooral kijkt naar de borging van de belangen van de eigen achterban. En let de raad bij financiën inderdaad op de financiële gezondheid, of wordt toegezien op het reserveren van middelen voor politieke wensen?

Waar door het grootste deel onvoldoende bijdrage wordt gezien is aan het bevorderen van een betrouwbare informatievoorziening.

Tabel 2. Bijdrage horizontale controle

Gebied	In voldoende mate	In onvoldoende mate	Weet ik niet
Archief en informatiebeheer	36%	42%	21%
Omgevingsrecht	27%	36%	36%
Financieel toezicht	55%	27%	18%
Huisvesting statushouders	31%	38%	31%
Monumentenzorg	28%	31%	41%
Externe veiligheid	22%	28%	50%
Ruimtelijke ontwikkeling	52%	27%	21%

Als verklaring voor een beperkte bijdrage worden verschillende redenen genoemd: van "onvoldoende informatie" tot "niet bekend met haar controlerende taken" tot "onderwerp leeft niet of is te ingewikkeld". Als meest belemmerend voor de controlerende rol wordt voor gebrek aan kennis en interesse bij de raadsleden en gebrek aan informatie vanuit het college gekozen (zie tabel 10, bijlage 3). Op de vraag of de provincie volgens griffiers een rol heeft in het verbeteren van het functioneren van de raad als horizontaal toezichthouder, antwoordt meer dan de helft met ja.

Op de open vraag hoe, was het meest gegeven antwoord: het duidelijker maken wat de rol van de raad op de gebieden is. Ook kan de informatievoorziening volgens griffiers verbeterd worden door deze meer op maat te maken.

6. Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Hiermee wordt de onderzoeksvraag beantwoord in hoeverre de provincie haar beleidsdoelen 2013-2015 heeft gerealiseerd en of dit binnen de budgetten en formatie op een doelmatige manier is gebeurd. Voor op deze aspecten wordt ingegaan, staan wij eerst stil bij een aantal belangrijke bevindingen, en plaatsen wij de analyse in haar context.

6.1 Twee jaar 'nieuw' interbestuurlijk toezicht in Brabant

Ruim twee jaar na de wetswijziging is duidelijk dat de provincie serieus werk heeft gemaakt van het interbestuurlijk toezicht. Er is naar aanleiding van de wijziging van Wet Revitalisering Generiek Toezicht nagedacht over de betekenis hiervan voor de rol van de provincie. Dit heeft geresulteerd in een beleidsplan en in een interne organisatie om invulling te geven aan de uitvoering van het beleid. En dit is ook gebeurd: op alle gebieden zijn toezichtactiviteiten ontplooid, over het algemeen overeenkomstig de beschrijving in het beleidsplan.

Inmiddels zijn er ook eerste resultaten geboekt. Toezichtgenieters zijn positief over de deskundigheid van de provincie en zien ook de meerwaarde van het toezicht. Men is met name positief over de gesprekken die de provincie in het kader van het interbestuurlijk toezicht voert, en de aanbevelingen die zij geeft. Griffiers onderschrijven dat er een effect van de interventies van de provincie uitgaat.

Ook blijkt dat het soms nog zoeken is. Wat is een geschikte toezichtstrategie, ook met het oog op de beschikbare capaciteit en constaterende dat er niet zonder meer vertrouwd kan worden op de horizontale controle? Waar kan het toezicht uniform en waar niet? Hoe stel je prioriteiten? En waar houdt de rol van toezichthouder op en begint een andere rol, zoals die van samenwerkingspartner?

Dat het nog zoeken is, is echter ook logisch. Het nieuwe toezicht moet overal in Nederland nog vorm krijgen. En of gemaakte keuzes werken in de praktijk is ook een kwestie van uitproberen, ervaringen opdoen en zo nodig zaken bijstellen. Het beleid is immers pas twee jaar in uitvoering. Wat opvalt is dat de provincie ook tijdens de evaluatieperiode al actief werk maakte van het verder (door)ontwikkelen van haar beleid. Dit getuigt van ambitie en aandacht voor reflectie, net als het feit dat de provincie al na twee jaar besluit om een externe evaluatie uit te laten voeren.

De analyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid moet dus nadrukkelijk in deze context worden gezien.

6.2 Doeltreffendheid gevoerde beleid

Kijkend naar het *doelbereik* van het huidige beleid, kunnen we concluderen dat op een deel van de toezichtgebieden (financieel toezicht, ruimtelijke ontwikkeling) de beleidsdoelen gerealiseerd zijn. Op één gebied (huisvesting vergunninghouders) niet. Dit heeft echter ook te maken met externe factoren, waarover de provincie met het Rijk in gesprek is. Op de andere gebieden is het doelbereik niet goed vast te stellen.

Dit heeft 1) te maken met het feit dat er geen of geen concrete doelen zijn geformuleerd en 2) met het feit dat er beperkt inzicht is in de resultaten die er op deze gebieden is geboekt. Systematische monitoring van de activiteiten, interventies en resultaten vindt namelijk niet plaats.

Dit maakt dat ook de *doeltreffendheid* van het beleid (de mate waarin de doelen die de provincie zichzelf gesteld heeft met de ingezette instrumenten (activiteiten/interventies) heeft gerealiseerd) niet goed te beoordelen is. Niet per gebied, maar ook niet in hoeverre er hiermee is bijgedragen aan *‘de duurzaamheid van het goed functioneren van het openbaar bestuur’* en aan *‘een correcte uitvoering van (wettelijke) taken door gemeenten en waterschappen’*.

Wel kan worden geconcludeerd dat:

- toezichtgenieters²⁰⁾ en griffiers de toegevoegde waarde van interbestuurlijk toezicht onderschrijven
- de invulling en intensiteit van het toezicht, en mede hierdoor de ervaringen en waardering voor de bijdrage van het toezicht, verschillen per gebied
- de toezichtgenieters het meest positief zijn over de toegevoegde waarde van toezichtsgesprekken, en het meest kritisch zijn over het gebruik van checklists en de manier waarop de provincie schriftelijk communiceert (toonsetting en brieven naar de raad). Hierbij moet worden opgemerkt dat de provincie hier al van op de hoogte was, en ook verbeteracties in gang heeft gezet
- de toezichtstrategie²¹⁾ niet geëxpliciteerd is
- op een deel van de gebieden vrij gedetailleerd toezicht plaatsvindt (op casusniveau in plaats van systeemniveau²²⁾) en risicoanalyses niet plaatsvinden. Dit is in strijd is met de uitgangspunten in het beleidsplan
- de provincie op gebieden waarop het generieke instrumentarium van toepassing is, nooit verder heeft opgeschaald dan stap 3 op de interventieladder²³⁾. Terwijl op de gebieden waarop specifiek instrumentarium van toepassing is, wel tot de inzet van juridische instrumenten wordt overgegaan, en de resultaten van het toezicht op deze gebieden ook het meest zichtbaar zijn.

Dit laatste roept de vraag op waarom de provincie op sommige gebieden niet verder opschaaft. De uitgevoerde reality checks op een aantal gebieden lijken hier namelijk wel aanleiding toe te vormen²⁴⁾. Daarbij: het uitgangspunt was om waar nodig “voortvarend” met het generieke instrumentarium te interveniëren. Dat hiervan in de praktijk geen sprake is, lijkt te maken te hebben met het feit dat de provincie de beschikbare generieke instrumenten als een redelijk zwaar middel beschouwt (ultimum remedium), en daarom terughoudend is met de inzet hiervan²⁵⁾. Ook vindt de provincie het generieke instrumentarium lastig toepasbaar in praktisch opzicht. Het is echter de vraag of het optreden hiermee altijd doeltreffend is. Uit de resultaten komt namelijk niet naar voren dat deesignaleerde tekortkomingen met stap 3 allemaal zijn opgelost en de taakuitvoering op orde is gebracht.

Wijkt het handelen hiermee af van andere toezichthouders? Het antwoord is nee. Ook in de rest van Nederland blijven de ervaringen met de interventieladder beperkt tot de eerste treden, zo blijkt uit de landelijke tussenmeting van het interbestuurlijk toezicht. Door alle provincies wordt gepoogd schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling zoveel mogelijk te voorkomen.

²⁰⁾ gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen

²¹⁾ Hiermee wordt bedoeld: ‘reden dat er voor een bepaalde aanpak is gekozen’.

²²⁾ Zo worden alle begrotingen en alle ingediend ruimtelijke plannen gecontroleerd.

²³⁾ De interventieladder bestaat uit de volgende stappen: stap 1 ‘constateren’, stap 2 ‘valideren’, stap 3 ‘actief toezicht’, stap 4 ‘vooraankondiging’, stap 5 ‘laatste kans’, stap 6 ‘indeplaatsstelling/schorsing/vernietiging’. Zie het beleidsplan voor een nadere toelichting.

²⁴⁾ Zoals de reality checks naar de brandveiligheid in zorginstellingen, de taakuitvoering op het gebied van asbest en de stand van zaken van de duurzame digitale toegankelijkheid, waarbij de resultaten als zorgelijk zijn bestempeld.

²⁵⁾ Zo geeft de provincie aan voor het omgevingsrecht instrumenten (zoals een last onder dwangsom) te missen en dit als knelpunt in de nieuwe wettelijke vormgeving van het interbestuurlijk toezicht te beschouwen.

6.3 Doelmatigheid gevoerde beleid

Bij de doelmatigheid van het beleid gaat het om de vraag of de beleidsdoelen zijn gerealiseerd binnen de budgetten en formatie op een doelmatige manier.

Eerste conclusie is dat het beleid moest worden uitgevoerd met minder capaciteit dan in het beleidsplan was voorzien. Hoewel dit al bij het opstellen van het beleidsplan bekend was, heeft dit niet geleid tot een bijstelling van de doelen of de aanpak, noch tot een prioritering tussen de gebieden onderling. Dit maakt dat de gekozen toezichtstrategie op een aantal gebieden knelt met de capaciteit die hiervoor beschikbaar is.

Tweede conclusie is dat niet alleen de inhoud van de beleidsterreinen en/of prioriteiten bepalend zijn geweest voor de verdeling van de capaciteit tussen de gebieden, maar ook de historie. Op een deel ervan liggen er weliswaar inhoudelijke argumenten aan de capaciteitstoedeling ten grondslag, een gebiedsoverstijgende analyse hoe de beschikbare capaciteit het meest efficiënt en effectief tussen de gebieden verdeeld kan worden, heeft niet plaatsgevonden. Hiermee is het beleid binnen de formatie uitgevoerd, maar is de uitvoering niet optimaal doelmatig georganiseerd als het gaat om de inzet van de budgetten.

6.4 Tot slot

Zoals gezegd: het beleid is pas twee jaar in uitvoering. Het is nu dus vooral de uitdaging om de opgedane ervaringen te (blijven) benutten en het interbestuurlijk toezicht naar een nog hoger plan te tillen. Dit door het toezicht nog meer toe te spitsen op de borging van de publieke belangen, bijvoorbeeld door meer te gaan werken met risicoanalyses. En om nog eens goed te kijken naar de prioritering binnen de gebieden en tussen de gebieden onderling. Maar er ligt een mooie basis om op voort te bouwen.

Literatuurlijst

Centrum voor criminaliteitspreventie, (2011), *Effecten van toezicht en handhaving meten*
Interprovinciaal Overleg (2012), *Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*
Provincie Noord-Brabant (2012), *Beleidsplan Toezicht op de waterschappen in de provincie Noord-Brabant. Herijking aan de Agenda van Brabant en Bestuursakkoord Water 2011*
Provincie Noord-Brabant (2012), *Handreiking financieel toezicht*
Provincie Noord-Brabant (2013), *Beleidsplan interbestuurlijk toezicht 2013-2015*
Provincie Noord-Brabant (2013), *Memo over 'uitkomsten eindevaluatie 2013 activiteiten HUP onderdeel omgevingsrecht'*
Provincie Noord-Brabant (2013), *Nulmeting interbestuurlijk toezicht*
Provincie Noord-Brabant (2013), *Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2013*
Provincie Noord-Brabant (2013), *Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2014*
Provincie Noord-Brabant (2013), *Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant 2013*
Provincie Noord-Brabant (2014, 13 november), *Brief aan het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Aalburg over 'interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht; onderzoek risicothema brandveiligheid zorginstellingen'*
Provincie Noord-Brabant (2014, 16 december), *Brief aan Colleges van Burgemeester en Wethouders van Brabantse gemeenten over 'Bewaaromstandigheden van de akten van de Burgerlijke Stand'*
Provincie Noord-Brabant (2014), *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader, kwestie van evenwicht!*
Provincie Noord-Brabant (2014, 17 april), *Inspectierapport reality check interbestuurlijk toezicht-omgevingsrecht: taakuitvoering van de gemeente Deurne*
Provincie Noord-Brabant (2014), *Interbestuurlijk toezicht: waakzaam en dienstbaar*
Provincie Noord-Brabant (2014), *Jaarverslag interbestuurlijk toezicht 2013*
Provincie Noord-Brabant (2014, 24 juni), *Notitie over 'rondtafelbijeenkomsten interbestuurlijk toezicht'*
Provincie Noord-Brabant (2014, 25 juni), *Onderzoek uitvoeringspraktijken VTH Asbesttaken door gemeenten*
Provincie Noord-Brabant (2014), *Statenmededeling aan Provinciale Staten, uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2014*
Provincie Noord-Brabant (2014), *Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2015*
Provincie Noord-Brabant (2014, 18 maart), *Verordening ruimte 2014 (geconsolideerde versie 18-03-2014)*
Provincie Noord-Brabant (2015), *Jaarverslag interbestuurlijk toezicht 2014 (conceptversie 1 april 2015)*
Twynstra Gudde in samenwerking met Universiteit Utrecht (2015, 5 februari), *Tussenmeting herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht*
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013, 9 september), *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, onder voorzitterschap van prof.dr. J.A. Knottnerus*

Twynstra Gudde

Bijlagen

Overzicht geïnterviewden en deelnemers spiegelbijeenkomst

Geïnterviewde 'toezichtgenieters' ambtelijk

- Dienst Dommelvallei (gemeente Geldrop-Mierlo, Nuenen, Son en Breugel)
- Gemeente Deurne
- Gemeente Eersel
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Gilze en Rijen
- Gemeente Heusden
- Gemeente Cranendonck
- Gemeente Landerd
- Gemeente Mierlo
- Gemeente Oirschot
- Gemeente Oss
- Gemeente Schijndel
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Uden
- Gemeente Veghel
- Gemeente Veldhoven
- Gemeente Waalwijk
- Gemeente Werkendam
- Gemeente Woudrichem
- Regio West-Brabant
- Waterschap Aa en Maas
- Waterschap Brabantse Delta
- Waterschap Rivierenland

Geïnterviewde 'toezichtgenieters' bestuurlijk

- Gemeente Bergen op Zoom
- Gemeente Cuijk
- Gemeente Geertruidenberg
- Gemeente Veldhoven
- Waterschap Aa en Maas

Geïnterviewden bij de provincie Noord-Brabant ambtelijk

- mw. A. Eliazer
- dhr. R. Bloemsma
- mw. M. van den Bosch - van Opzeeland
- dhr. P. van den Brand
- mw. M. Jansen - Sluijter
- dhr. I. Koch
- dhr. M. Meffert
- dhr. T. Noordegraaf
- mw. L. Pullen
- mw. N. van Rooij
- dhr. M. van der Steen
- dhr. R. Suij

Geïnterviewden bij de PROVINCIE bestuurlijk

- dhr. B. Pauli

Deelnemers spiegelbijeenkomst:

- dhr. R. Bloemsma (provincie)
- mw. S. van Dinther (provincie)
- dhr. J. ten Doeschate (provincie)
- mw. E. Breebaart (provincie)
- mw. P. Feimann (provincie)
- mw. M. Houtman (provincie)
- dhr. I. Koch (provincie)
- dhr. S. van Laarhoven (IBT- coördinator gemeente Tilburg en lid klankbordgroep IBT)
- dhr. G. van Uden (provincie)

Deelnemers monitorsessie:

- dhr. R. Brekelmans (provincie)
- mw. P. Feimann (provincie)
- mw. C. Jansen (provincie)
- dhr. I. Koch (provincie)

Deelnemers expertsessie

- dhr. S. Cox (adviseur/onderzoeker PON)
- dhr. P. de Kroon (directeur Zuidelijke Rekenkamer)
- dhr. D. Ruimschotel (directeur CMC en senior lecturer onderzoeksmethoden change management Vrije Universiteit Amsterdam)
- mw. E. Breebaart (afdelingshoofd IBT provincie- als toehoorder)

Analyse per toezichtgebied

1. ARCHIEF EN INFORMATIEBEHEER

Doelstelling

Het doel van het toezicht op archief en informatiebeheer luidt: *“Bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen te komen tot een betrouwbare informatievoorziening.”* (beleidsplan 2013-2015, p. 8). In de Uitvoeringsprogramma's 2014 staat er een iets andere doelstelling, namelijk: *“Het toezicht op archief en informatiebeheer richt zich op de naleving van Archiefwet- en -regelgeving bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.”*

Organiseren

Toezicht op papier

Het basistoezicht op archief en informatiebeheer zal in beginsel, zo meldt het beleidsplan, worden uitgevoerd op grond van door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen aangeleverde toezichtinformatie. Ook wordt aangegeven dat:

- er een risicoprofiel per gemeente zal worden opgesteld
- toezicht op digitale duurzaamheid als bijzonder aandachtspunt is benoemd.

Ook is aangegeven dat 'gerichte advisering casu quo voorlichting op het gebied van Archiefwet en - regelgeving' tot het basistoezicht behoort (beleidsplan 2013-2015).

Toezicht in de praktijk

In de praktijk hebben slechts acht gemeenten en één waterschap actief informatie aangeleverd in het kader van de Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant. Van gemeenschappelijke regelingen (zoals de archiefdiensten) is geen informatie ontvangen. De provincie wijdt dit aan het feit dat toezichtgenieters nog onvoldoende op de hoogte zijn van hun verplichtingen, *“ondanks de voorlichtingsactiviteiten voorafgaande aan de wetswijziging”* (Uitvoeringsprogramma 2014). Probleem is, zo geeft de provincie in een interview aan, dat het lastig is om 'op te treden' tegen het niet aanleveren van informatie. In de Verordening staat namelijk dat er alleen informatie moet worden aangeleverd naar aanleiding van een besluit. Als provincie weet je niet of/wanneer dit speelt, en dus ook niet of er informatie had moeten worden aangeleverd.

In de praktijk bestond het toezicht daarom met name uit voorlichtingsactiviteiten en uit onderzoek (in de vorm van reality checks) naar een aantal risicothema's. Een risicoprofiel per gemeente is niet opgesteld. In de Uitvoeringsprogramma's zijn gedurende de evaluatieperiode naast thema's die samenhangen met digitalisering, onder meer de volgende thema's benoemd: tijdige overbrenging van analoge archiefbescheiden en bewaaromstandigheden van de akten burgerlijke stand. Deze zijn gebaseerd op een analyse van dossiers van GS en de Archiefinspectie en zijn ook in het toezicht meegenomen. Een aantal van de belangrijkste activiteiten die per thema zijn ontplooid betreffen:

- *digitale duurzaamheid*: in 2013 zijn bij 15 gemeenten reality checks uitgevoerd naar de stand van zaken van de duurzame digitale toegankelijkheid. De conclusie luidde: *“de uitkomsten hiervan zijn zorgelijk. Alle bezochte gemeenten hebben in meer of mindere mate een digitale werkomgeving gerealiseerd, maar daarbij (nog) niet als vanzelfsprekend de duurzame toegankelijkheid geregeld en geborgd”* (jaarverslag 2013). De provincie geeft aan dat ook één waterschap en vijf gemeenschappelijke regelingen zijn bezocht. Over de resultaten is niet gerapporteerd. In 2014 is via het organiseren van bijeenkomsten gefaciliteerd om tot een gezamenlijk e-depot te komen. *“Vooral door het verschil in ontwikkelings- en ambitieniveau tussen de verschillende archiefdiensten heeft dit nauwelijks concrete resultaten opgeleverd.”* (conceptjaarverslag 2014).
- *tijdige overbrenging*: hiervoor is er een voorlichtingstraject gestart (zowel gericht op gemeenten als waterschappen) waarbij, zo licht de provincie toe, is aangedrongen op overbrenging op korte termijn dan wel het aanvragen van een machtiging tot opschorting bij GS.

- *bewaaromstandigheden akten*: in 2013 en 2014 is onderzoek gedaan naar de bewaaromstandigheden van de akten van de burgerlijke stand (onder in totaal 22 gemeenten). Met als conclusie: *“ten tijde van het bezoek voldeden de bewaaromstandigheden in slechts 32% daarvan aan de wettelijke eisen”*. De gemeenten die niet aan de wettelijke eisen voldeden, zijn gemaand om de bewaaromstandigheden aan te passen. De gemeenten die niet onderzocht zijn, zijn in december van de uitkomsten van het onderzoek op de hoogte gesteld (Conceptjaarverslag 2014).

Er is naar aanleiding van de constatering in de evaluatieperiode niet overgegaan op de inzet van de formele juridische instrumenten.

Realiseren

De doelstelling uit het beleidsplan als uitgangspunt nemende, is het doel van het toezicht te komen tot een betrouwbare informatievoorziening. Wanneer dit doel volgens de provincie zelf is bereikt, is niet specifiek gemaakt. Dit maakt het beoordelen van het doelbereik lastig.

Kijkend naar de resultaten kan wel geconstateerd worden dat door de 22 onderzochte gemeenten op de bewaaromstandigheden van de akten van de burgerlijke stand doorgaans opvolging is gegeven aan de verbeterpunten. *“De meeste gemeenten hebben laten weten dat de omstandigheden zijn verbeterd”* (conceptjaarverslag 2014). Ook heeft de aandacht voor de tijdige overbrenging van archieven er volgens de provincie toe geleid dat eind 2014 de meeste gemeenten of aan hun verplichting hadden voldaan of een machtiging hadden aangevraagd (en gekregen). Hieruit valt af te leiden dat met het toezicht een bijdrage is geleverd aan het verbeteren van de informatievoorziening bij een aantal gemeenten. Over (de bijdrage aan) het realiseren van een betrouwbare informatievoorziening bij de waterschappen en gemeenschappelijke regelingen bevatten de jaarverslagen geen informatie.

Highlights interviews/panelgesprekken toezichtgenieters en beeld griffiers

Toezichtgenieters:

- wisselend beeld: van te veel op detail met ‘omvangrijke checklist’ tot ‘te veel op ad-hoc basis, waardoor non-betrokkenheid in plaats van soberheid’
- oproep om vaker langs te komen en sterker te prioriteren als er gebrek is aan capaciteit
- digitalisering: logisch risicothema. Maar leg prioriteiten beter uit.

Griffiers:

- van de griffiers gaf bijna de helft aan niet te weten of er ervaring is met toezicht op dit gebied, en van degenen die dit wel wisten gaf bijna iedereen aan geen ervaring te hebben. Van de enkele griffier die aangaf wel te maken te hebben gehad met een interventie ging het om het opvragen van extra informatie of een gesprek op ambtelijk niveau (zie tabel 1, bijlage 3).

2. OMGEVINGSRECHT

Doelstelling

De doelstelling van het toezicht op het gebied van omgevingsrecht luidt: *“zicht houden op de kwaliteit van de decentrale taakuitvoering door gemeenten en waterschappen en het beoordelen daarvan voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen.”* (beleidsplan 2013-2015, p. 9).

De formulering van de doelstelling is in de stukken (jaarverslagen, uitvoeringsprogramma's) niet consistent²⁶⁾.

²⁶⁾ Zo staat er in het Uitvoeringsprogramma 2014: *“het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht is gericht op een correcte uitvoering van wettelijke medebewindtaken in het domein omgevingsrecht daar waar zich risico's of knelpunten voordoen”* en in het jaarverslag van 2013: *“Het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van medebewindtaken op het domein omgevingsrecht richt zich op de vraag of een gemeente of waterschap in Brabant haar taken op het terrein van het omgevingsrecht goed uitvoert”*.

Organiseren

Toezicht op papier

In het beleidsplan geeft de provincie aan dat de wetgever uitgaat van de zogeheten 'big-eight' benadering: *“een cyclische aanpak waarbij de strategische en operationele cyclus in een onderling samenhangend model aan elkaar verbonden zijn”*. In het toezicht is daarom niet alleen aandacht voor de uitvoering van VTH-taken, maar ook voor de plancyclus. Dit doet de provincie door jaarlijks te controleren of handavingsdocumenten conform de wettelijke termijnen worden vastgesteld.

Het basistoezicht bestaat hiernaast uit een beoordeling van de handavingsdocumenten op inhoud (aan de hand van een checklist gebaseerd op wettelijke vereisten). Hierbij is het streven iedere gemeente eens in de vier jaar te controleren. Ook houdt de provincie jaarlijks reality checks: een toets van uitvoeringspraktijk aan de hand van de vastgestelde handavingsdocumenten en aan de hand van de Brabantbrede handavingsstrategie 'Zó handhaven wij in Brabant' (beleidsplan 2013-2015).

Toezicht in de praktijk

Uit de jaarverslagen blijkt dat, conform het beleidsplan, in zowel 2013 als in 2014 zijn alle handavingsdocumenten op tijdigheid zijn gecontroleerd. Verder zijn, eveneens conform het beleidsplan, controles geweest op de inhoud van de handavingsdocumenten: in de periode 2013-2014 zijn in totaal 37 gemeenten en drie waterschappen gecontroleerd. Deze zelfde selectie is bezocht voor een reality check. Tijdens de reality checks is tevens aandacht voor één van de risicothema's zoals benoemd in het beleidsplan. Tijdens de evaluatieperiode waren dit de thema's asbest en brandveiligheid zorginstellingen. De bevindingen zijn vastgelegd in een 'beoordelingsbrief', inclusief verbeterpunten. Bij de gemeenten waarbij in 2013 verbeterpunten zijn geconstateerd is in 2014 gecontroleerd of deze ook daadwerkelijk zijn doorgevoerd (conceptjaarverslag, 2014).

Er zijn, in tegenstelling tot dat wat in het beleidsplan is aangekondigd, geen risicoprofielen van gemeenten opgesteld²⁵⁾. Er is in de praktijk dus geen sprake van differentiatie van de aanpak per gemeente. Als er niet aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, wordt dit sowieso gezien als risico en leidt dit tot een interventie. In het geval van het overschrijden van termijnen betekent dit dat wordt overgegaan tot het versturen van een waarschuwingsbrief (voorafgaan door telefonisch contact - zo geeft de provincie aan) en bij herhaling is een aantal keer bestuurlijk overleg gevoerd. In geval van geconstateerde tekortkomingen tijdens de inhoudelijke controles is gekozen voor een terugkoppeling per brief (inclusief brief aan de raad) en voor hercontroles. Er is tot op heden nog nooit overgegaan tot de inzet van de formele juridische instrumenten. Wel zijn er bestuurlijke overleggen gevoerd. De provincie geeft in een interview aan specifieke instrumenten (zoals een last onder dwangsom) te missen en dit als knelpunt in de nieuwe wettelijke vormgeving van het interbestuurlijk toezicht te zien.

Verder heeft de provincie, conform het beleidsplan, klachten en signalen afgehandeld en, om spontane naleving van de wettelijke vereisten te faciliteren/stimuleren, goede voorbeelddocumenten gedeeld. Ook zijn de prestaties op het gebied van tijdigheid van vaststelling van de handavingsdocumenten via kleurenkaartjes bekend gemaakt.

Realiseren

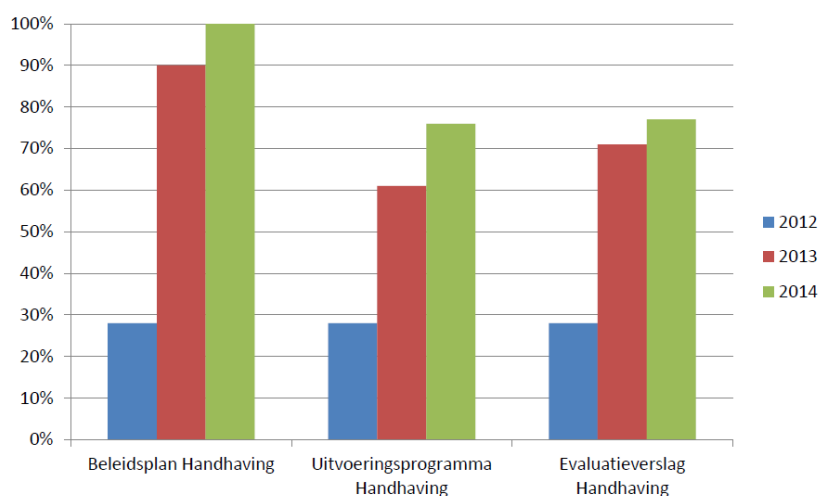
De doelstelling van het toezicht op het gebied van omgevingsrecht luidt: *“zicht houden op de kwaliteit van de decentrale taakuitvoering door gemeenten en waterschappen en het beoordelen daarvan voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen.”* De doelstelling is vrij algemeen geformuleerd (wanneer is er voldoende zicht op?), waardoor het lastig is om uitspraken te doen over het doelbereik.

²⁵⁾ Beleidsplan: op basis van de vertaling van de prioritaire risicothema's naar iedere gemeente en waterschap, stelt de provincie voor iedere gemeente en waterschap een risicoprofiel omgevingsrecht op. Daarbij maakt de provincie gebruik van objectieve feiten en omstandigheden die van invloed zijn op de kans of het effect van de verwezenlijking van risico's voor mens, dier en milieu zoals inwonerdichtheid in nabijheid van risicovolle inrichtingen en de situering van natuur- en grondwaterbeschermingsgebieden'.

Wel kan op grond van de ontplooide toezichtsactiviteiten geconcludeerd worden dat de provincie zicht heeft gehouden op het aspect tijdigheid en - bij een selectie van toezichtgenieters - op de mate waarin aan de andere wettelijke vereisten is voldaan. Specifiek op de taakuitvoering ten aanzien van asbest en brandveiligheid zorginstellingen.

Over de bijdrage hiervan aan het daadwerkelijk verbeteren van de taakuitvoering is het volgende bekend:

- uit een analyse van de provincie blijkt dat de tijdige vaststelling van handhavingsdocumenten gedurende de evaluatieperiode is verbeterd:



- verder blijkt dat, naar aanleiding van de beoordeling van de handhavingsdocumenten op inhoud/reality checks, door twaalf gemeenten inmiddels voldoende acties zijn ondernomen om tot de gewenste verbeteringen te komen. Met vijf gemeenten heeft de provincie contact opgenomen en zijn aanvullende afspraken gemaakt (conceptjaarverslag 2014). Er is niet uit de stukken op te maken of dit betekent dat er bij de andere gecontroleerde toezichtgenieters dus geen tekortkomingen zijn gesignaleerd
- uit de onderzoeken naar VTH-asbesttaken en VTH-taken in relatie tot de brandveiligheid van zorginstellingen (de risicothema's) is gebleken dat een substantieel deel van de gecontroleerde gemeenten de kwaliteit van de taakuitvoering van beide wettelijke taken onvoldoende geborgd heeft²⁸⁾. Als gevolg daarvan zijn zowel de gecontroleerde als de andere gemeenten gewezen op de aandachtspunten, en zijn hercontroles aangekondigd. Of dit tot verbeteringen heeft geleid is nog niet bekend
- over de resultaten van de afhandeling van klachten noemt de provincie in haar jaarverslag van 2013 specifiek: *“Een vermeldenswaardige bijzondere situatie voor de provincie bij de behandeling van klachten en signalen was het voorkomen van een mogelijke gasexplosie bij een LPG tankstation in een gemeente door het adequaat oppakken van een klacht over een gaslekage.”*

Dit duidt erop dat er met het toezicht niet alleen zicht is gehouden op de vraag of gemeenten aan hun wettelijke taken voldoen, maar dat er ook een bijdrage is geleverd aan het stimuleren daarvan. De gerapporteerde resultaten gaan niet in op (het effect van) het toezicht op de waterschappen.

²⁸⁾ Onderzoek uitvoeringspraktijk VTH-asbesttaken door gemeenten, 2014: gemeenten hebben de VTH-asbesttaken onvoldoende uitgevoerd. Onderzoek brandveiligheid zorginstellingen: bij 95% van de gecontroleerde zorginstellingen was sprake van een onjuiste brandcompartimentering in de bestaande bouw, met veiligheidsrisico's tot gevolg.

Highlights interviews/panelgesprekken toezichtgenieters en beeld griffiers

Toezichtgenieters:

- wisselend beeld: wanneer positieve feedback door provincie > beoordeling stuk positiever!
- positief over gesprekken > hierin begrip voor context en goede tips (*"goed om bij de les gehouden te worden, heeft echt meerwaarde"*)
- positief dat ook wordt teruggekoppeld wat goed is
- maar: toezicht wordt ook ervaren als gedetailleerd en omvangrijk. Zit met name in de omvang van de checklist en detailniveau van de terugkoppeling van de inhoudelijke beoordeling van handhavingdocumenten
- (mede hierdoor) het gevoel dat het accent in het huidige toezicht te sterk ligt op het 'afvinken' van de wettelijke vereisten en te weinig op de vraag waarom een gemeente bepaalde keuzes maakt en of deze keuzes voldoende onderbouwd zijn (oog voor de gemeentelijke context: politieke prioriteiten, beschikbare capaciteit, de invloed van externe gebeurtenissen en dergelijke) *"Geeft geen blijk van vertrouwen"*
- gebrek aan congruentie tussen de toon van de gesprekken (informeel, toegankelijk) en de toon van de brieven (theoretisch en formalistisch). *"Motiveert niet om zaken anders te gaan doen"*
- vraagtekens bij meerwaarde jaarlijkse controle op tijdigheid: wat zegt dit over de kwaliteit van de uitvoering?
- ongenoegen over brief naar de gemeenteraad bij overschrijding vaststellingstermijn (*"overdreven"*).

Griffiers:

- van de griffiers gaf zo'n 40% aan niet te weten of er ervaring is met toezicht op dit gebied, en van degenen die dit wel wisten gaf het overgrote merendeel aan geen ervaring te hebben. Van de circa 10% die aangaf wel te maken te hebben gehad met een interventie ging het meestal om het opvragen van extra informatie of een gesprek op ambtelijk niveau. Een enkeling gaf aan dat er een gesprek op bestuurlijk niveau had plaatsgevonden of bedreigd was met juridisch instrument (zie tabel 2, bijlage 3).

3. EXTERNE VEILIGHEID

Doelstelling

Voor het toezicht op het gebied van externe veiligheid is in het beleidsplan geen doelstelling opgenomen. Wel is opgenomen waarop het toezicht zich richt: *Het interbestuurlijk toezicht op externe veiligheid richt zich op twee sporen:*

1. *Op de uitvoering van de wettelijke medebewindtaken van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH-taken) van de gemeenten en waterschappen.*
2. *Het toezicht op de Ruimtelijke Ontwikkeling om de provinciale belangen als opgenomen in de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening veilig te stellen in gemeentelijk ruimtelijke plannen."*(beleidsplan 2013-2015, p.8).

Wat opvalt is dat de doelstelling niet is toegespitst op externe veiligheid, maar min of meer bestaat uit de doelstellingen van de gebieden omgevingsrecht en ruimtelijke ontwikkeling. De provincie geeft aan dat dit komt doordat externe veiligheid één van de milieuthema's is die valt onder omgevingsrecht. Ook geeft zij aan dat toezicht op ruimtelijke ontwikkeling achteraf ten onrechte onder externe veiligheid is opgenomen.

Verder valt op dat de formulering van het toezicht op externe veiligheid in de stukken (uitvoeringsprogramma's, jaarverslagen) niet consistent is geformuleerd, maar wel explicieter is dan in het beleidsplan zelf. Zo staat in het Uitvoeringsprogramma van 2014 als doel: *"het bevorderen van de spontane naleving van de wettelijke medebewindtaken door gemeenten en waterschappen om risico's voor externe veiligheid te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken waardoor de kwaliteit van de (fysieke) leefomgeving verbeterd en tevens recht wordt gedaan aan de voorbeeldfunctie van de overheid."*

Organiseren

Toezicht op papier

In het beleidsplan staat dat de uitvoering van het basistoezicht op externe veiligheid aan de orde komt bij omgevingsrecht. *“Dit houdt in dat het thema integraal wordt meegenomen bij de beoordeling van de handhavingsdocumenten, de reality checks en de behandeling van klachten en signalen. Wanneer de resultaten hiervan hier aanleiding toe geven, vindt er aanvullend toezicht plaats.”*

Toezicht in de praktijk

In de praktijk gaf het basistoezicht op het gebied van omgevingsrecht in 2013 en 2014 volgens de provincie geen reden tot aanvullend toezicht op het aspect externe veiligheid (jaarverslagen 2013 en 2014). Wel is de provincie in het kader van themagericht toezicht een project gestart, genaamd ‘Onderzoek borging Externe Veiligheid in gemeentelijke bestemmingsplannen’. Dit omdat het aspect externe veiligheid niet altijd voldoende wordt meewogen in gemeentelijke bestemmingsplannen. Bij dit project screent de provincie van alle Brabantse gemeenten minimaal twee bestemmingsplannen op de wijze waarop externe veiligheid erin is meegewogen. Dit gebeurt aan de hand van een checklist met een negental te toetsen onderdelen (Uitvoeringsprogramma 2014). Het onderzoek is nog niet afgerond, maar op basis van de voorlopige resultaten concludeert de provincie *“dat er maar weinig gemeenten in Brabant zijn die het thema externe veiligheid volwaardig meewegen in hun bestemmingsplannen. Bij zeker 80% van de beoordeelde bestemmingsplannen zijn tekortkomingen en/of verbeterpunten benoemd”*. Afhankelijk van de ernst van het risico worden momenteel nadere afspraken gemaakt om tot een kwaliteitsverbetering te komen, zo geeft de provincie aan (conceptjaarverslag 2014).

Realiseren

De doelstelling is niet specifiek, en geeft niet aan wat de provincie met het toezicht wil bereiken (alleen waarop het toezicht zich richt). Dit maakt het beoordelen van het doelbereik lastig. Daarbij is Externe Veiligheid één van de thema's die aan de orde komt binnen het aandachtsgebied omgevingsrecht, waardoor het onduidelijk is - zo geeft ook de provincie zelf aan - welke resultaten specifiek bij Externe Veiligheid horen.

Kijkend naar de resultaten die de provincie in haar jaarverslagen zelf bij externe veiligheid vermeldt blijkt dat er gedurende de evaluatieperiode is ingezet op de betere borging van Externe Veiligheid in bestemmingsplannen, en dat er afspraken zijn gemaakt bij geconstateerde tekortkomingen. Gegevens over de impact van deze afspraken zijn (nog) niet beschikbaar, omdat het project nog doorloopt tot 1 januari 2016.

Highlights interviews/panelgesprekken toezichtgenieters en beeld griffiers

Toezichtgenieters:

- zie omgevingsrecht
- project bestemmingsplannen te beperkt aan de orde gekomen.

Griffiers:

- van de griffiers gaf 42% aan geen ervaring te hebben met toezicht van de provincie op dit gebied, en 44% wist niet of er ervaring mee was. 14% zegt dus te maken te hebben gehad met een interventie (zie tabel 3, bijlage 3). Het is waarschijnlijk dat een deel van deze griffiers interventies van omgevingsrecht, zoals een bestuurlijk gesprek, tot dit gebied rekenen.

4. RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

Doelstelling

Het toezicht op de ruimtelijke ontwikkeling heeft als doel “de provinciale belangen als opgenomen in de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening veilig te stellen in gemeentelijk ruimtelijke plannen” (beleidsplan 2013-2015, pagina 9).

De provinciale belangen zijn vastgelegd in de Verordening ruimte (beleidsplan 2013-2015, pagina 9).

Organiseren

Toezicht op papier

Voor de inhoudelijke afweging of bestemmingsplannen in voldoende mate rekening houden met de provinciale belangen, wordt in drie verschillende fasen van het bestemmingsplan de afweging gemaakt of de plannen strijdig zijn met de provinciale belangen als opgenomen in de Verordening ruimte:

- in de fase van het voorontwerp, via vooroverleg
- in de fase van het ontwerp bestemmingsplan dient Gedeputeerde Staten al dan niet een zienswijze bij de gemeenteraad in
- in de fase van het vastgestelde bestemmingsplan staat voor Gedeputeerde Staten de mogelijkheid open om ofwel een reactieve aanwijzing te geven, ofwel beroep in te stellen.

De provincie heeft op dit toezichtgebied dus specifieke instrumenten (uit de Wro) tot haar beschikking.

Het beleidsplan meldt verder: “er is vooralsnog geen sprake van een risicoafweging. De komende periode zal aan een dergelijk instrument worden gewerkt, het uiteindelijke resultaat zal dan aan dit beleidsplan worden toegevoegd”.

Toezicht in de praktijk

Tijdens de evaluatieperiode zijn, zo blijkt uit de jaarverslagen, alle ingediende plannen (voorontwerpplannen, ontwerpplannen en vastgestelde plannen) beoordeeld. Het aantal beoordeelde plannen, plus het aantal keer dat dit heeft geleid tot de inzet van een instrument is hieronder weergegeven:

Fase	Voorontwerpfase		Ontwerpfase		Vastgesteld	
Jaar	Aantal plannen	Vooroverleg	Aantal plannen	Zienswijzen	Aantal plannen	Reactieve aanwijzing / beroep
2013	634	634	1008	170	1220	19/13
2014	608	608	957	155	1252	9/14

In 2012 en 2013 is een ‘vragenlijst ruimtelijk toezicht’ ingezet, met een aantal ‘nalevingsvragen’ over onder meer de Verordening ruimte. Het idee is dat de resultaten van de vragenlijst in de toekomst input gaan vormen voor een risicoafweging per gemeente (Uitvoeringsprogramma 2015). Hiervan was in de evaluatieperiode nog geen sprake.

Realiseren

Zijn met het toezicht de provinciale belangen als opgenomen in de Verordening ruimte veilig gesteld in gemeentelijk ruimtelijke plannen? Uit de cijfers kan worden afgeleid dat de provincie regelmatig heeft geïntervenieerd om dit te bereiken en dat dit ook effect lijkt te hebben gehad: in ongeveer 90% van de gevallen volgde er op een ingediende zienswijze geen reactieve aanwijzing. Dit wijst erop dat de zienswijze tot de gewenste aanpassing(en) heeft geleid.

Highlights interviews/panelgesprekken toezichtgenieters en beeld griffiers

Toezichtgenieters:

- gedetailleerde verordening > gedetailleerd toezicht
- positief: advisering in vooroverleg en reactiesnelheid bij vragen. Toezichtgenieters *“weten de provincie gemakkelijk te vinden bij twijfels of iets is toegestaan”*
- nadruk op de juridische regels, soms wat te rigide, beperkt oog voor de context (het waarom achter een gemeentelijk plan).

Griffiers:

- van de 63% die wist of er ervaring was met toezicht heeft meer dan de helft met een interventie te maken gehad, veelal in de vorm van een ingediende zienswijze en/of een reactieve aanwijzing (zie tabel 4, bijlage 3).

5. FINANCIEEL TOEZICHT

Doelstelling

Het doel van het financieel toezicht op gemeenten luidt: *“het bevorderen van een gezonde financiële positie van gemeenten”* (beleidsplan 2013-2015, p. 9). Met een gezonde financiële positie wordt bedoeld dat een gemeente geen beroep hoeft te doen op een extra uitkering uit het gemeentefonds (via artikel 12 van de Financiële verhoudingswet).

Het financieel toezicht op de waterschappen heeft als doel te bewaken dat het waterschap financieel gezond blijft en dat er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten aan de financiën en de belastingverordening voor de kostentoe-deling (wettelijk opgedragen toezichtstaken Waterschapswet en FIDO) (beleidsplan 2013-2015, pagina 10).

Organiseren

Toezicht op papier

In het beleidsplan wordt het basistoezicht op gemeenten als volgt omschreven: *“De vorm van toezicht wordt jaarlijks bepaald door te beoordelen of de begroting of meerjarenraming reëel in evenwicht is. Voor iedere gemeente wordt een risico-inschatting en een scan ingevuld²⁹⁾. Aan de hand van een scan en een risico-inschatting, die samen een voldoende beeld geven van de financiële positie van een gemeente, worden gemeenten (intern) onderverdeeld in drie categorieën (1: gerede twijfel, 2: enige twijfel, 3: voldoende financieel gezond). Gemeenten in categorie 1 worden vóór 1 januari uitgebreid onderzocht. Gemeenten in categorie 2 kunnen ook ná 1 januari uitgebreid onderzocht worden. Voor gemeenten in categorie 3 is de combinatie van scan en risico-inschatting voldoende om een uitspraak over de vorm van toezicht te geven (= beperkt onderzoek)”. De categorie-indeling voor gemeenten is ingevoerd vanwege een capaciteitsvraagstuk (spreiding van het werk), zo geeft de provincie in een nadere toelichting aan. Voor gemeenschappelijke regelingen en waterschappen geldt deze categorisering niet.*

Indien uit het onderzoek blijkt dat de begroting niet materieel in evenwicht is (en het ook niet voldoende aannemelijk is dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand zal worden gebracht) gaat de provincie over tot preventief toezicht. Dit houdt onder andere in dat de begroting en alle wijzigingen daarop de goedkeuring behoeven van Gedeputeerde Staten (beleidsplan 2013-2015). Voor gemeenschappelijke regelingen zijn dezelfde instrumenten van toepassing. Gemeenschappelijke regelingen kunnen dus ook onder preventief toezicht gesteld worden indien de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is. Het beleidsplan bevat geen beschrijving van de methodiek van het financieel toezicht op de waterschappen.

²⁹⁾ De risico-inschatting heeft betrekking op het verleden (resultaten onderzoek voorgaande jaren, tussenliggende signalen sinds laatste onderzoek). De scan richt zich op de begroting en meerjarenraming en doet uitspraken over het sluitend zijn hiervan en de realiteit van de ramingen (beleidsplan 2013-2015).

Twynstra Gudde

Dit kader is momenteel in ontwikkeling, zo geeft de provincie aan in een interview. In tegenstelling tot financieel toezicht op gemeenten heeft de provincie voor het financieel toezicht op de waterschappen geen specifieke instrumenten tot haar beschikking.

Toezicht in de praktijk

Alle begrotingen en jaarrekeningen van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke rekeningen zijn in 2013 en 2014 onderzocht. Voor de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ging dit in 2013 conform de in het beleidsplan beschreven methodiek. In 2014 is deze methodiek iets aangepast naar aanleiding van een interne evaluatie van deze methodiek). In 2013 is er bij de waterschappen onder meer extra aandacht besteed aan de wijze waarop de bijdrage aan het landelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma is verwerkt in de begroting (jaarverslag 2013).

In 2013 zijn alle gemeenten bezocht voor een gesprek en is via een begrotingscirculaire aangegeven aan welke onderwerpen er de komende begrotingsronde aandacht zou worden geschonken (Jaarverslag 2013). In 2014 was dit ook de bedoeling, maar zijn er zeven gemeenten niet bezocht vanwege ziekte en personele wisselingen. Met een deel van deze gemeenten is wel uitgebreid telefonisch overleg geweest. Ook de waterschappen zijn bezocht. Gemeenschappelijke regelingen worden niet standaard bezocht, zo geeft de provincie aan.

Realiseren

Het doel van het financieel toezicht is het bevorderen van een gezonde financiële positie van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het bewaken dat het waterschap financieel gezond blijft en dat er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten. Uit de jaarverslagen blijkt dat naar aanleiding van het basistoezicht zijn in 2013 drie gemeenten voor het begrotingsjaar 2014 onder preventief toezicht zijn gesteld (jaarverslag 2013) op financiële gronden, in twee gevallen vanwege grote verliezen op de grondexploitatie (Uitvoeringsprogramma 2014). In het jaarverslag is niet aangegeven of activiteiten (zoals het gesprek of advies naar aanleiding van onderzoek) van de provincie dit bij andere gemeenten heeft kunnen voorkomen. Desgevraagd geeft de provincie aan dat overleg bij drie gemeenten heeft geleid tot de gewenste aanpassingen. In 2014 wordt hier in het Jaarverslag wel op gereflecteerd. Hierin staat dat in 2014 bij vijf gemeenten is geconstateerd dat er sprake was van een niet structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting 2015 en dat overleg met deze gemeenten ertoe heeft geleid dat de begroting is aangepast. In 2015 staat mede hierdoor slechts één gemeente onder preventief toezicht op financiële gronden. Hieruit valt af te leiden dat de provincie een gezonde financiële positie van gemeenten heeft bevorderd.

In de jaarverslagen wordt niet gerapporteerd over de resultaten van het financieel toezicht op de waterschappen (alleen - in de paragraaf over het toezicht op de waterschappen - dat de begrotingen van waterschappen onderzocht zijn) en de gemeenschappelijke regelingen. Desgevraagd geeft de provincie aan dat alle gemeenschappelijke regelingen onder 'het gebruikelijke repressief toezicht' vallen.

Highlights interviews/panelgesprekken toezichtgenieters en beeld griffiers

Toezichtgenieters:

- positief over advisering, provincie financieel goed onderlegd. *"Waar de provincie eerst alleen achteraf toezicht hield, denkt de toezichthouder nu ook mee, geeft reële suggesties"*
- positief: 'stempel' van de provincie is prettig, ook voor de raad
- vraag: hoe bepaalt de provincie de aandachtspunten?
- soms te veel op details
- over categorisering: *"Brief categorie 2 is (enige twijfel), lastiger dan die van categorie 1 (gerede twijfel) > wordt verstuurd met de opmerking dat na 1 januari uitgebreid onderzoek wordt uitgevoerd. Zo'n brief wordt door een gemiddeld gemeenteraadslid heel anders gelezen dan bedoeld."* > voldoende politieke sensitiviteit?
- ongenoegen over brief naar de gemeenteraad (met name de toonzetting).

Griffiers:

- van de griffiers gaf het overgrote deel aan ervaring te hebben gehad met het toezicht door de provincie. In de meeste gevallen (66%) ging het om repressief toezicht (de gebruikelijke vorm) waar alle gemeenten mee te maken krijgen. Bij 7% was er ook sprake van preventief toezicht (zie tabel 5, bijlage 3).

6. MONUMENTENZORG

Doelstelling

In het beleidsplan is -in tegenstelling tot daarna volgende uitvoeringsprogramma's – geen concrete doelstelling geformuleerd met betrekking tot het toezicht op de monumentenzorg. Wel is omschreven hoe het toezicht op dit beleidsterrein kan worden geduid en is het resultaat benoemd: *“het toezicht op de monumentenzorg kan in algemene zin worden geduid als het verzamelen van informatie over de vraag of een monumentenzorg handeling of zaak op gemeentelijk niveau voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen (...) Het uiteindelijke resultaat van het interbestuurlijk toezicht op monumentenzorg dient te zijn dat gemeenten op verantwoorde wijze omgaan met hun onroerend erfgoed* (beleidsplan 2013-2015).

De specifieke doelstelling van dit toezichtgebied is niet in het beleidsplan verwoord. In de jaarverslagen en Uitvoeringsprogramma's is de doelstelling wel verwoord³⁰⁾.

Organiseren

Toezicht op papier

Om *“enig zicht te krijgen op de taakuitvoering van gemeenten”* bestaat het basistoezicht, zo staat in het beleidsplan, uit het opvragen van informatie bij gemeenten ten aanzien van:

- het aantal adviezen dat monumentencommissies - als bedoeld in artikel 15 van de Monumentenwet 1988 - jaarlijks afgeven inclusief de gegevens van de monumenten waarop deze adviezen betrekking hadden
- het aantal adviezen dat als gevolg van de artikelen 38 en 38a van de Monumentenwet 1988 jaarlijks worden ingewonnen inclusief de gegevens van de (potentiële) archeologische monumenten waarop deze adviezen betrekking hebben.

Reden dat de provincie deze informatie opvraagt, zo staat toegelicht in het jaarverslag van 2013, is dat er op landelijk niveau signalen waren dat gemeenten de vigerende wet- en regelgeving op het gebied van de monumentenzorg niet of onvoldoende in acht nemen, zo staat er nader toegelicht in het jaarverslag van 2013. Hiernaast houdt de provincie toezicht op basis van signalen (beleidsplan 2013-2015).

Toezicht in de praktijk

In de praktijk is het basistoezicht pas in 2014 gestart. In haar jaarverslag geeft de provincie aan dat dit te maken heeft met het feit dat het verzamelen van toezichtinformatie voor dit gebied pas van kracht is geworden op 20 september 2013³¹⁾. Pas toen werd bepaald dat de gemeenten de gegevens jaarlijks moeten verstrekken vóór 1 mei. Om die reden beschikte de provincie in 2013 niet over toezichtinformatie en heeft er in 2013 geen basistoezicht plaatsgevonden. In 2014 is er van 88% van de gemeenten toezichtsinformatie ontvangen. De provincie verzamelt deze informatie om zelf een onafhankelijk beeld te kunnen vormen in het geval er klachten en meldingen binnenkomen (conceptjaarverslag 2014, Uitvoeringsprogramma's).

In het jaarverslag van 2013 vermeldt de provincie dat er geen signaal is geweest dat voor de provincie aanleiding gaf tot handelen (jaarverslag 2013). Hetzelfde gold voor 2014.

³⁰⁾ Zo staat er in het Uitvoeringsprogramma van 2014: *“Het toezicht op de monumentenzorg richt zich op de taakbehoefte van gemeenten op het gebied van de monumentenzorg op de deelterreinen archeologie, cultuurhistorie en monumenten. Met andere woorden op het gebied van ons onroerend erfgoed”* en in het conceptjaarverslag van 2014 *“Het toezicht op de monumentenzorg richt zich op de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van archeologie, cultuurhistorie en monumenten uitvoeren”*.

³¹⁾ Verwezen wordt naar het genomen besluit van Provinciale Staten van Noord-Brabant op die datum.

Realiseren

“Het uiteindelijke resultaat van het interbestuurlijk toezicht op monumentenzorg dient te zijn dat gemeenten op verantwoorde wijze omgaan met hun onroerend erfgoed”, aldus de provincie. In hoeverre het toezicht van de provincie hier een bijdrage aan heeft geleverd valt uit de jaarverslagen (of andere documenten) niet op te maken. Hierin staan alleen het aantal ontvangen adviezen.

Highlights interviews/panelgesprekken toezichtgenieters en beeld griffiers

Toezihtgenieters:

- wat gebeurt er met de opgevraagde informatie? Geen terugkoppeling
- vragen die leven: is alleen actie op basis van signalen genoeg? En heeft de provincie voldoende capaciteit om zo nodig te kunnen interveniëren?

Griffiers:

- van de griffiers had niemand ervaring met toezicht op dit gebied (zie tabel 6, bijlage 3).

7. HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS

Organiseren

Toeziht op papier

In het beleidsplan is het basistoezicht als volgt omschreven: maandelijks publiceert het COA via zijn website de realisatiecijfers per gemeente (hoeveel vergunninghouders per gemeente zijn gehuisvest). Halfjaarlijks (op 1 januari en 1 juli) wordt door de provinciale toezichthouder nagegaan of de realisatie in overeenstemming is met de te huisvesten taakstelling aan vergunninghouders voor het voorbije halfjaar.

Er is bij dit toezichtgebied geen sprake van een risico-inschatting en een daaropvolgende prioritering. Bij het bepalen of de gemeente aan de wettelijke taak heeft voldaan geldt immers maar één variabele: het al dan niet realiseren van de taakstelling op de peilmomenten 1 januari en 1 juli. Als blijkt dat een gemeente minder vergunninghouders heeft gehuisvest dan de taakstelling, dan treedt de interventieladder voor het generieke instrument ‘indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing’ in werking (beleidsplan 2013-2015).

Toeziht in de praktijk

Tijdens de evaluatieperiode heeft de provincie inderdaad conform de voornemens in het beleidsplan voor alle gemeenten in Brabant consequent toezicht gehouden op de realisatiecijfers. Uit het basistoezicht is gebleken dat het merendeel van de gemeenten niet tijdig aan de taakstelling voldeed³²). De provincie concludeert echter dat de oorzaak van de achterstanden meervoudig is (onder andere afname van hoeveelheid goedkopere huurwoningen bij woningbouwcorporaties, stagnerende woningmarkt op het gebied van nieuwbouw ten gevolge van de economische crisis in combinatie met forse toestroom van vluchtelingen naar Nederland en daardoor herhaaldelijke verhogingen van de opgelegde taakstellingen door het Rijk). Er is hierdoor op veel plaatsen een tekort aan passende woningen voor het huisvesten van vergunninghouders. Hier komt bij dat gemeenten geen wettelijke bevoegdheid meer hebben om woningen bij woningcorporaties op te eisen. Ook is er in de praktijk soms sprake, zo geeft de provincie aan, van (te) late koppeling van vergunninghouders door het COA, waardoor het niet op tijd halen van de opgelegde taakstelling voor gemeenten niet verwijtbaar wordt geacht. In een geval waarin sprake is van een opgelopen achterstand die voor een gemeente niet verwijtbaar is, gaat de provincie niet over tot een indeplaatsstellingsbesluit (Jaarverslag 2013, conceptjaarverslag 2014).

³²) Op 1 januari 2014 hadden maar liefst gemeenten een achterstand opgelopen (jaarverslag 2013). Op 1 januari 2015 is de achterstand iets ingelopen: bij nog 42 gemeenten was sprake van een achterstand (conceptjaarverslag 2014).

Wel gaat de provincie bij aanhoudende achterstanden met de betreffende gemeente in gesprek om de gemeente ertoe te bewegen de achterstanden in te lopen en tevens te achterhalen in hoeverre er ook voldoende prioriteit aan het vinden van huisvesting wordt gegeven, zo geeft de provincie in een interview aan. De provincie geeft ook aan dat de huidige tijd een vaak meer actieve en ook andere aanpak van gemeenten vraagt dan in het verleden het geval was om het hoofd te kunnen bieden aan het toenemend aantal te huisvesten vergunninghouders. De provincie helpt de gemeenten daarbij door 'best practices' van binnen en buiten de provincie te delen met gemeenten. De provincie raadpleegt ook de mutatiebestanden van woningbouwcorporaties. Ook wordt gekeken of er door een gemeente bijvoorbeeld gezocht wordt naar alternatieven (ombouw leegstaande kantoorpanden, mogelijkheden tot het bouwen van tijdelijke onderkomens, ombouw van grote woningen naar kleinere wooneenheden, et cetera).

Indien de gemeente in de ogen van de provincie te weinig inspanningen verricht om de problemen te verminderen, is er in een aantal gevallen (in 2013 4 keer, in 2014 5 keer) overgegaan tot het plaatsen van een gemeente onder actief toezicht. Het doel van actief toezicht is om een actievare houding te stimuleren. Dit hield in dat een gemeente gevraagd is een plan van aanpak op te stellen en dat de provincie ook heeft gemonitord op de opvolging hiervan.

Nu de taakstelling per januari 2015 nog eens met 50% is verhoogd, is de provincie via een landelijk platform in gesprek met het Rijk om te kijken hoe hiermee moet worden omgegaan. Ook wordt gezocht naar een standaard methodiek om beter vast te kunnen stellen of achterstanden verwijtbaar zijn of niet. Daarnaast speelt ook het criterium van proportionaliteit. Welke interventie is passend bij welke achterstand? Wanneer er bijvoorbeeld 48 van de 50 vergunninghouders aan een huis zijn geholpen, hoe treedt je dan op? En wat doe je in geval van herhaling van relatief kleine achterstanden? Hoe strikt ben je, wetende hoe lastig de problematiek ook voor gemeenten is bij telkens hogere taakstellingen die door het Rijk worden opgelegd? Waar leg je de grens?

Realiseren

Kijkend naar de doelstelling *"er zeker van te zijn dat gemeenten voldoen aan het gestelde in art. 60b (nu art. 28) van de huisvestingswet"* kan worden geconcludeerd dat veel gemeenten in de praktijk niet tijdig aan hun halfjaarlijkse taakstelling voldoen. Reden is dat externe factoren dit een moeilijk te realiseren opgave maken. De provincie heeft oog voor deze bredere context, en tot op heden is nog niet overgegaan tot een indeplaatsstellingsbesluit. Wel worden gemeenten met actief toezicht gestimuleerd meer prioriteit aan het zoeken naar oplossingen te geven. In de geraadpleegde jaarverslagen wordt niet over de effecten van het actieve toezicht gerapporteerd. In een interview met de provincie geeft zij aan dat het actieve toezicht wel degelijk de inspanningen van gemeenten vergroot, wat ook tot een vermindering van de achterstanden heeft geleid. Bijvoorbeeld doordat gemeenten in gesprek zijn gegaan en afspraken hebben gemaakt met externe partners (zoals het COA en woningbouwverenigingen). Ook heeft een gemeente met bestuurlijk ingrijpen de geplande verkoop van huurwoningen weten terug te draaien.

Highlights interviews/panelgesprekken toezichtgenieters en beeld griffiers

Toezihtgenieters:

- positief: oog voor de context
- vraagtekens bij effectiviteit interventieladder/indeplaatsstellingsbesluit > ook dan geen woningen
- *"provincie heeft helicopterview"*, kan (wellicht nog meer) rol vervullen in delen best practices
- waarom wordt Brabantbrede beeld niet gedeeld?

Griffiers:

- van de griffiers had ongeveer de helft geen ervaringen, of wist dit niet. De andere heeft had met name te maken gehad met de halfjaarlijkse stand van zaken brief (zie tabel 7, bijlage 3).

8. WATERSCHAPPEN

Het toezicht op de waterschappen bestaat – naast het toezicht op de handhavingstaken (omgevingsrecht) en het toezicht op de archief en informatievoorziening, uit beleidsgericht, financieel en institutioneel toezicht.

Op het financieel toezicht is al in de paragraaf financieel toezicht nader ingegaan. In deze paragraaf wordt eerst het beleidsgerichte toezicht besproken, en vervolgens het institutionele toezicht.

Deel 1: beleidsgericht toezicht

Doelstelling

Doelstelling van het beleidsgerichte toezicht luidt *“de samenhang en doelmatigheid van het regionaal waterbeheer te bewaken (bewaken dat de uitvoering door het waterschap voldoet aan de normen vanuit wet en regelgeving, en de kaderstelling vanuit het Provinciaal Waterplan”*.

Organiseren

Toeziht op papier

In het beleidsplan verwijst de provincie voor de strategie voor het beleidsgerichte toezicht naar de notitie ‘Toeziht op de waterschappen in Noord-Brabant’. Hierin zijn voor de periode 2013-2015 de speerpunten en werkwijze voor het beleidsgerichte toezicht beschreven.

Als speerpunten voor de periode 2013-2015 zijn benoemd:

- 1) Algemene voortgangsbewaking GGOR en Kaders voor GGOR (PS 2005).
- 2) Hoogwaterbescherming en calamiteiten- & rampenbestrijding.
- 3) Bescherming Natte Natuurparels/Natura 2000.

In het beleidsplan staat dat voor deze speerpunten is gekozen omdat die inzoomen op terreinen waar er risico's zijn voor de volksgezondheid van mensen of waar kans is op onherstelbare schade.

Samengevat houdt de toezichtstrategie, zoals beschreven in de notitie, in dat er jaarlijks een voortgangsoverleg plaatsvindt per waterschap. En dat *“in het begin van de jaarcyclus ambtelijk door de toezichthouder met (een delegatie van het) management van het waterschap wordt besproken aan welke thema's en subthema's in het kader van het toezicht aandacht zal worden geschonken (toezichtafpraak)”* De door Gedeputeerde Staten benoemde speerpunten komen altijd aan bod, zo wordt aangegeven.

Het voortgangsoverleg wordt gevoerd op basis van een voortgangsrapportage. In de notitie staat hierover: *“hiervoor kan bijvoorbeeld een stoplichtmodel worden gebruikt of de eigen interne horizontale bestuursrapportage aan het AB, voorzien van een begeleidende toelichting voor de toezichthouder. In deze toelichting kan ook worden verwezen naar andere documenten in bezit van de provincie waarin de gevraagde gegevens reeds eerder formeel zijn gerapporteerd”*. In het beleidsplan wordt aanvullend hierop nog aangegeven dat er in de toezichtspraktijk differentiatie mogelijk is, omdat accenten per waterschap kunnen verschillen.

Toeziht in de praktijk

In de praktijk hebben er inderdaad voortgangsoverleggen plaatsgevonden, waarbij aandacht is besteed aan de drie speerpunten, zo blijkt uit de jaarverslagen (jaarverslag 2013, conceptjaarverslag 2014). Ook heeft aan het begin van de cyclus agendaoverleg plaatsgevonden, zo geeft de provincie in een interview aan. Dit heeft echter niet heeft geleid tot een toezichtafpraak over extra thema's. Op basis van deze gesprekken is er niet overgegaan tot interventies.

Uit een interview met de provincie komt naar voren dat zij nog zoekende is hoe het beleidsgerichte toezicht effectief en doelmatig vorm kan worden gegeven. Het helpt dat er een notitie is opgesteld waarin speerpunten zijn benoemd. Dit geeft focus. Maar de provincie vraagt zich af of met deze systematiek (met de focus op drie speerpunten) ook daadwerkelijk voldoende zicht ontstaat op de mate waarin er sprake is van samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer.

Daar komt bij dat de provincie veel werk heeft aan het bestuderen van alle informatie die door de waterschappen wordt aangeleverd. Van een rapportage met toelichting door het waterschap zoals beschreven in de leidraad is in de praktijk geen sprake. Daarom wordt de huidige systematiek momenteel geëvalueerd.

Realiseren

Of het beleidsmatige toezicht de samenhang en doelmatigheid van het regionaal waterbeheer heeft bewaakt en of dit voldoende is geweest, valt uit de jaarverslagen niet op te maken. Hierin wordt alleen weergegeven dat er over de speerpunten gesproken is, niet of hiermee de samenhang en doelmatigheid zo nodig is bewaakt en op welke manier dat is gedaan. Zoals aangegeven denkt de provincie momenteel na hoe meer zicht op de samenhang en doelmatigheid te krijgen, en ook hoe dit te bereiken zonder zelf te veel tijd kwijt te zijn aan het bestuderen van alle aangeleverde toezichtinformatie (dus op een meer doelmatige manier).

Deel 2: institutioneel toezicht

Doelstelling

De doelstelling van het institutionele toezicht luidt: *“bewaken dat het waterschap als instelling functioneert volgens de regels voor haar organisatie op grond van de Waterschapswet en het provinciale reglement”* (beleidsplan 2013-2015, pagina 10).

Organiseren

Toezicht op papier

De strategie voor het institutioneel toezicht is in het beleidsplan en de notitie niet nader uitgewerkt. In een interview heeft de provincie aangegeven dat het institutioneel toezicht in de praktijk inhoudt dat de provincie bij waterschapsverkiezingen, bij wetswijzigingen en bij de benoeming van een dijkgraaf, maar ook bij signalen kijkt of de waterschappen deze procedures op correcte wijze doorlopen.

Toezicht in de praktijk

Uit het jaarverslag blijkt dat de provincie in 2013 betrokken is geweest bij de benoemingsprocedure van de nieuwe dijkgraaf van Brabantse Delta (jaarverslag 2013). In 2014 bestond het institutioneel toezicht uit toezicht op de herbenoeming van de watergraaf van De Dommel ³³⁾.

Realiseren

Of met het toezicht bewaakt is dat het waterschap als instelling volgens de regels functioneert, is op basis van de beschikbare informatie niet te beoordelen. Het enige wat op basis van de documenten kan worden gezegd is dat er bemoeienis is geweest met de benoeming van de bestuurders.

Highlights interviews/panelgesprekken toezichtgenieters en beeld griffiers

Toezichtgenieters:

- worsteling ervaren met invulling: “enerzijds sober en terughoudend, anderzijds heel veel willen weten”
- vermenging beleidsmatige wensen met interbestuurlijk toezicht > zou meer moeten gaan over het algemeen functioneren van de waterschappen casu quo de jaarlijkse planning- en controlcyclus

²¹⁾ Naast enkele kleine wettelijke aanpassingen, hebben PS een wijziging aangebracht in het aantal geborgde zetels van het Algemeen Bestuur van de waterschappen. Deze zijn verminderd tot het wettelijk minimum van 7 zetels (Conceptjaarverslag 2014). Dit betreft echter niet de uitvoering van het toezicht, maar een aanpassing van de basis waarop het toezicht gebaseerd is.

Twynstra Gudde

- vermenging doelen interbestuurlijk toezicht en doelen samenwerking
- verschillende ervaringen bij voortgangsoverleggen: van 'positief' tot 'gesteggel over het verslag'
- deel waterschappen: behoefte aan gesprek op bestuurlijk niveau (Aa en Maas), deel niet.

Resultaten enquête

Tabel 1. Ervaringen met toezicht op archief en informatiebeheer door de provincie (op de informatievoorziening en archivering conform wettelijke vereisten)

Ervaring	Griffiers (%)
Geen ervaringen	46%
Extra informatie opgevraagd	5%
Gesprek ambtelijk	2%
Gesprek bestuurlijk	0%
Officiële waarschuwing	0%
Dreiging met indeplaatsstelling	0%
Indeplaatsstellingsbesluit	0%
Weet ik niet	49%

Tabel 2. Ervaringen met toezicht op wettelijke medebewindtaken omgevingsrecht door de provincie (op de uitvoering van VTH-taken & het opstellen en actueel houden van bestemmingsplannen)

Ervaring	Griffiers (%)
Geen ervaringen	46%
Extra informatie opgevraagd	5%
Onderzoek ingesteld/reality check uitgevoerd (door middel van een bezoek door toezichthouder)	0%
Gesprek ambtelijk	7%
Gesprek bestuurlijk	2%
Officiële waarschuwing	0%
Dreiging met schorsing/vernietiging van genomen besluit	2%
Schorsing / vernietiging	0%
Weet ik niet	41%

Tabel 3. Ervaringen met toezicht op externe veiligheid door de provincie (op de uitvoering van de wettelijke medebewindtaken van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH))

Ervaring	Griffiers (%)
Geen ervaringen	41%
Extra informatie opgevraagd	5%
Onderzoek ingesteld /reality check uitgevoerd (door middel van een bezoek door toezichthouder)	5%
Gesprek ambtelijk	2%
Gesprek bestuurlijk	5%
Officiële waarschuwing	2%
Dreiging met schorsing/vernietiging van genomen besluit	0%
Schorsing /vernietiging	0%
Weet ik niet	44%

Tabel 4. Ervaringen met toezicht op ruimtelijke ontwikkeling door de provincie (gericht op het veilig stellen van provinciale belangen als opgenomen in de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening in gemeentelijk ruimtelijke plannen)

Ervaring	Griffiers (%)
Geen ervaringen	30%
Ambtelijk vooroverleg	10%
Zienswijze ingediend	20%
Bestuurlijk overleg	7%
Beroep	5%
Reactieve aanwijzing	20%
Weet ik niet	37%

Tabel 5. Ervaringen met financieel toezicht door de provincie (gericht op de financiële positie van gemeenten)

Ervaring	Griffiers (%)
Geen ervaring	17%
Begrotingsbrief (repressief toezicht, de gebruikelijke toezichtsvorm)	66%
Gesprek ambtelijk	7%
Gesprek bestuurlijk	7%
Voorgenomen besluit preventief toezicht	5%
Preventief toezicht (begroting inclusief wijzigingen behoeft goedkeuring van GS)	7%
Weet ik niet	12%

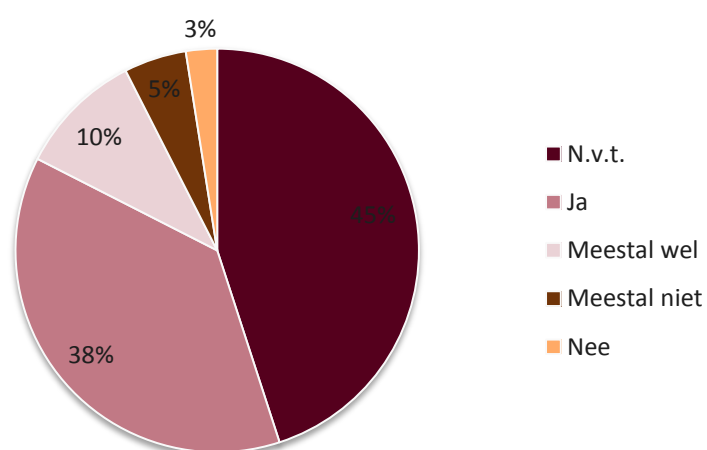
Tabel 6. Ervaringen met toezicht op monumentenzorg door de provincie (taakbehartiging van gemeenten op het gebied van de monumentenzorg op de deelterreinen archeologie, cultuurhistorie en monumenten)

Ervaring	Griffiers (%)
Geen ervaring	54%
Extra informatie opgevraagd	0%
Gesprek ambtelijk	0%
Gesprek bestuurlijk	0%
Officiële waarschuwing	0%
Dreiging met indeplaatsstelling	0%
Indeplaatsstellingsbesluit	0%
Weet ik niet	49%

Tabel 7. Ervaringen met toezicht op huisvesting statushouders/vergunninghouders door de provincie (op het beschikbaar stellen van voldoende huisvesting voor asielzoekers met een verblijfsvergunning)

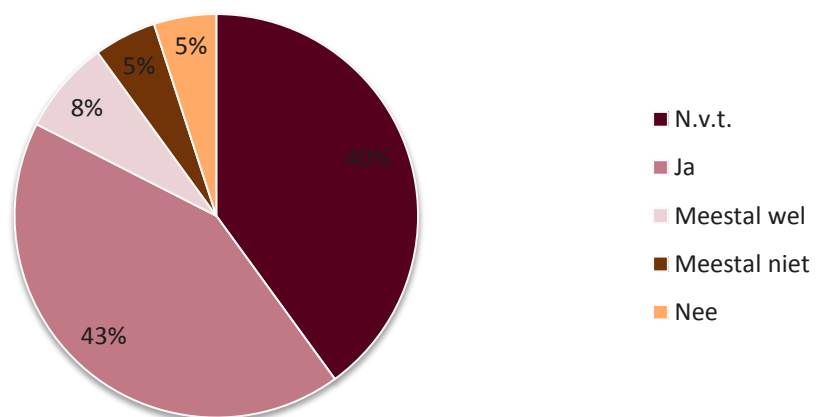
Ervaring	Griffiers (%)
Geen ervaringen	24%
Halfjaarlijkse stand-van-zakenbrief	39%
Extra informatie opgevraagd	2%
Gesprek ambtelijk	5%
Gesprek bestuurlijk	2%
Officiële waarschuwing	2%
Dreiging met indeplaatsstelling	0%
Indeplaatsstellingsbesluit	0%
Weet ik niet	29%

Was het doel van de interventie(s) duidelijk?



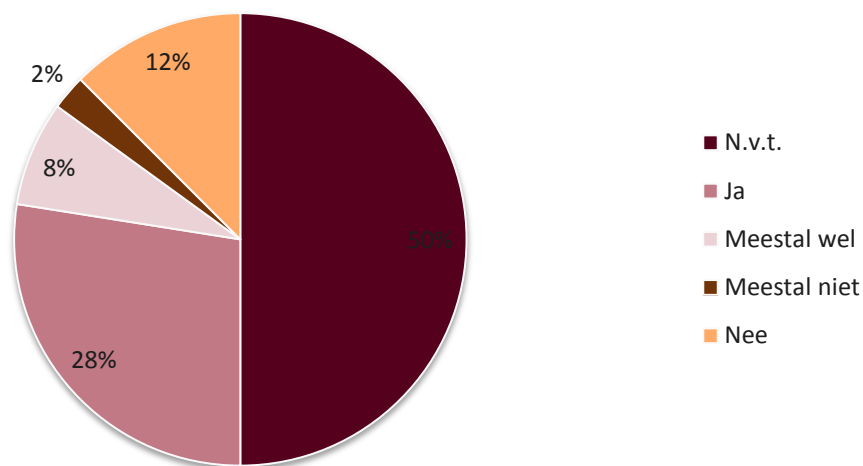
Figuur 1. Doel interventie(s)

Was duidelijk wat van de gemeente werd verwacht?



Figuur 2. Verwachtingen ten aanzien van gemeenten

Vond u de interventie passend bij de situatie (proportionaliteit)?



Figuur 3. Proportionaliteit

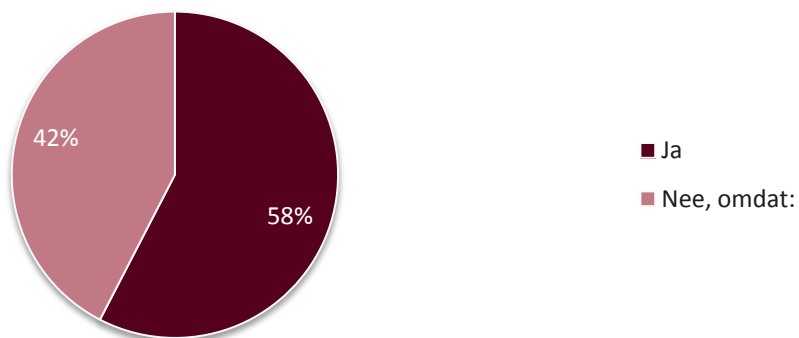
Tabel 8. Stellingen met betrekking tot de wijze waarop de provincie haar rol als interbestuurlijk toezichthouder invult

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens
De raad benut de brieven en adviezen van de provincie voor haar controlerende en kaderstellende rol	0%	31%	22%	47%	0%
De brieven die wij als raad ontvangen helpen ons onze controlerende en kaderstellende rol uit te oefenen	0%	17%	33%	47%	3%
De brieven en adviezen van de toezichthouder zijn helder	0%	17%	42%	42%	0%
Ik ervaar het interbestuurlijk toezicht als sober en op afstand	0%	3%	33%	47%	17%
Ik heb de indruk dat de provincie als toezichthouder de juiste prioriteiten stelt	0%	3%	72%	25%	0%
De provinciale toezichthouder ervaar ik als deskundig	0%	3%	61%	36%	0%
Ik heb vertrouwen in de provincie als toezichthouder	0%	3%	53%	36%	8%
De provincie toont in de praktijk voldoende vertrouwen in het horizontale toezicht door de raad	0%	8%	36%	47%	8%
Er is geen sprake van stapeling van het toezicht door de provincie en het Rijk	3%	17%	47%	33%	0%
Toezicht door de provincie heeft een leereffect voor onze gemeente	0%	14%	39%	44%	3%

Tabel 9. Belangrijk(e) verbeterpunt(en) als het gaat om het functioneren van het interbestuurlijk toezicht in de provincie

	Geen verbeterpunt	Verbeterpunt	Zeer belangrijk verbeterpunt
Andere prioritering door de provincie	70%	30%	0%
Steviger optreden door de provincie	77%	17%	7%
Terughoudender optreden door de provincie	77%	23%	0%
Vergroten aandacht voor horizontaal toezicht bij de raad	43%	37%	20%
Verbeteren informatievoorziening door het college aan de raad	43%	47%	10%
Verbeteren informatievoorziening door de provincie aan de raad	30%	57%	13%
Openbaar maken toezichtsinformatie	37%	40%	23%

Bent u van mening dat de raad binnen uw gemeente voldoende in staat is om horizontaal toezicht uit te oefenen?



Figuur 4. Functioneren horizontale controle

Tabel 10. Welke zaken belemmeren de controlerende rol van de raad

	Belemmert zeer	Belemmert	Belemmert soms	Belemmert niet / geen sprake van	Weet ik niet
Gebrek aan informatie vanuit het college	12%	21%	39%	24%	3%
Gebrek aan informatie vanuit de provincie	0%	24%	24%	33%	18%
Te veel informatie vanuit het college	9%	6%	15%	64%	6%
Te veel informatie vanuit de provincie	0%	3%	6%	76%	15%
Informatie vanuit het college sluit kwalitatief gezien niet aan op de behoefte	12%	21%	18%	36%	12%
Informatie vanuit de provincie sluit kwalitatief gezien niet aan op de behoefte	0%	18%	21%	36%	24%
Gebrek aan voldoende kennis bij de raadsleden	15%	27%	30%	21%	6%
Gebrek aan interesse voor bepaalde onderwerpen	18%	21%	30%	24%	6%

Indicatoren en aanbevelingen nulmeting

Indicatoren nulmeting:

Type indicator					Doel indicator
Input	Categorie	Variabele	Indicator		
	Middelen	Backoffice-systeem	GIO		Borging
		Beschikbaar budget			Randvoorwaarde
	Personeel	Ervaring	Jaren ervaring als toezichthouder		Randvoorwaarde
		Opleiding (kennis & kunde)	Toezihtspecifieke / inhoudelijke opleiding / Diploma's & certificaten		Randvoorwaarde
		Capaciteit	Aantal FTE's per toezichtsgebied		Effectiviteit
		Bezettinggraad	Percentage gewerkte uren ten behoeve van feitelijke toezicht		Effectiviteit
Throughput	Methode	Visie op werkwijze	Beleidsplan, uitvoeringsprogramma, projectplan		Randvoorwaarde
		Werkmethodiek	Werkzaamheden beschreven in procedures		Randvoorwaarde
		Toezihtshouder als adviseur	Aantal adviezen aan gemeenten		Resultaten
Output	Prestaties	Toeziht & handhavingsactiviteiten	Aantal interventies		Resultaten
		Toezihtsinstrumenten	Interventieladder		Resultaten
		Klachten	Reacties via Pauli / Jan / Klachten via Brabantloket		Beleving
		Managementinformatie	Rapportages naar Management		Borging
		Risicoanalyses	Hoeveel van de toezichtgebieden werken hier mee?		Resultaten
		Toezihtsinformatie	Behoeft & gebruik toezichtsinformatie		Borging
Outcome	Effecten	Spontane naleving	Kennis van regels		Randvoorwaarde
			Kosten en baten		Randvoorwaarde
			Mate van acceptatie		Randvoorwaarde
		Bekendheid	Normgetrouwheid doelgroep		Randvoorwaarde
			Niet - overheidscontrole		Randvoorwaarde
			Bekendheid met IBT en PNB als toezichthouder		Bekendheid
			Bekendheid reden inzet PNB als toezichthouder		Bekendheid
			Bekendheid met geldende wet & regelgeving IBT (instrumenten & in		Bekendheid
		Beleving toezichtgenieters	Bekendheid met beleidsplan IBT		Bekendheid
			Deskundigheid toezichthouder		Beleving
			Houding toezichthouder		Beleving
			Werkwijze toezichthouder		Beleving
			Duidelijkheid doel van de reality check / toezicht		Beleving
			Plausibiliteit van toezichtsvragen		Beleving
			Proportionaliteit opgelegde maatregelen		Beleving
			Focus op details		Beleving
			Leereffect voor de toezichtgenieter		Beleving
			Samenloop met andere toezichthouders (erfgoed & ILT)		Beleving
			Duur & tijdstip reality check		Beleving
			Kwaliteit brief rapportage en vervolgactiviteiten		Beleving
			Terugkoppeling		Beleving
			Vertrouwen in PNB als toezichthouder		Beleving
			Toezihtslast (informatielevering)		Beleving
		Inzet horizontale vormen van toezicht	Inzet horizontale instrumenten door gemeenteraden		Randvoorwaarde
			Bekendheid en gebruik wsg.nl		Randvoorwaarde
			Informatiepositie raad		Randvoorwaarde

Aanbevelingen nulmeting

Gemeenteraadsverkiezingen 2015 momentum om alle partijen goed te informeren (voorkeur gaat uit naar brief & presentatie) > *Geen verkiezingen in 2015 (werd waarschijnlijk 2014 bedoeld).*

Vergroot uniformiteit & impact van brieven & adviezen. Ga in gesprek met gemeenten om de concrete toepasbaarheid en impact van de brieven & adviezen te vergroten.

Kijk met name ook naar een uniforme toonzetting. > *deels opgevolgd: rondetafelbijeenkomsten georganiseerd en klankbordgroep ingesteld om gesprek aan te gaan. Nog steeds opmerkingen over toonzetting.*

Denk goed na over de status van een verzonden brief, welke behandeling krijgen de verzonden brieven? > *beperkt opgevolgd: bij toezichtgenieters onduidelijkheid over status en uit jaarverslagen ook niet goed op te maken welke status een brief als een 'waarschuwingsbrief' heeft.*

Stel je zelf continu de vraag, wat is het meest effectief? Soms vraagt dat een meedenkende houding en toon, soms vraagt dat een strenge & onbuigzame houding. > *deels opgevolgd, maar verschilt per gebied.*

Alleen zaken die aanleiding geven tot "voldoet niet" of "onvoldoende" moeten aanleiding geven tot verdere acties. Dit om te voorkomen dat er bureaucratische discussies over details ontstaan --> sober en op afstand. >> *beperkt opgevolgd, op deel toezichtgebieden omvangrijk en gedetailleerd toezicht.*

Verbinding met krachtig bestuur nog onvoldoende gemaakt & zichtbaar. >> *Opvolging niet op basis van deze evaluatie vast te stellen*

Wees voor bestuurders meer zichtbaar in uw rol ook bij de reguliere contactmomenten. Bespreek ook deze toezichthoudende rol. >> *op basis van deze evaluatie geen uitspraken over te doen*

Mogelijkheden integrale rapportages/adviezen onderzoeken. >> *onderzocht, maar in de praktijk (nog) geen sprake van.*

Trek in communicatie & informatievoorziening naar gemeenten een eigen lijn, KING en VNG hebben bewezen de gemeenten onvoldoende te informeren en te bereiken. >> *opgevolgd.*

Maak voor de evaluatie in 2015 een reconstructie van de beleidstheorie. Het interbestuurlijk toezicht bestaat uit complexe interventies die onder andere gericht zijn op gedragsbeïnvloeding van gemeenten. Gezien de complexiteit van de interventies is een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek nodig: een brede evaluatie met oog voor zowel de plan- als de proceskant. >> *niet opgevolgd.*

Zorg voor structurele informatievoorziening richting gemeenten. Kijk eens naar de mogelijkheid voor een direct aanspreekpunt voor interbestuurlijk toezicht zaken voor gemeenten. >> *niet/beperkt opgevolgd, voor één aanspreekpunt bewust niet gekozen (want benodigde kennis verschilt per gebied).*