

Verzonden: maandag 13 februari 2017 11:54
Aan: Provinciale Staten
Onderwerp: Rapport onderzoek IBT provincie Limburg

Goedemorgen,

Hierbij sturen wij u (ter informatie) ter doorgeleiding naar PS, het bestuurlijk rapport *Sturen met risico's, de opzet en uitvoering van het interbestuurlijk toezicht door de provincie Limburg*.

Tevens treft u hierbij het bijbehorend persbericht aan.

Meer informatie over het onderzoek is te vinden op de website van de rekenkamer
<http://www.zuidelijkerekenkamer.nl>

Vriendelijke groeten,
Petra van Gelder
Officemanager
T. 06 5279 4402

Bereikbaar van maandag t/m donderdag van 08.00 - 14.00 uur

Zuidelijke Rekenkamer  www.zuidelijkerekenkamer.nl
Ten Hagestraat 9
5611 EG Eindhoven
040 - 244 18 74

Toezicht met risico's

Opzet en uitvoering van interbestuurlijk toezicht
door de provincie Limburg

Deel I Bestuurlijk rapport

9 februari 2017

Inhoudsopgave








1	Over dit onderzoek	3
2	Conclusies en aanbevelingen, reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Zuidelijke Rekenkamer	5
2.1	Conclusies	5
2.1.1	Onduidelijk waar de opzet van het toezicht op is gebaseerd	5
2.1.2	Toezichtvoornemens worden beperkt uitgevoerd	6
2.1.3	Informatievoorziening aan Provinciale Staten over interbestuurlijk toezicht schiet tekort	8
2.2	Aanbevelingen	9
2.3	Reactie Gedeputeerde Staten	9
2.4	Nawoord Zuidelijke Rekenkamer	11
3	Interbestuurlijk toezicht	13
4	Invulling interbestuurlijk toezicht provincie Limburg	16
5	Provinciale Staten en interbestuurlijk toezicht	24
Bijlage 1	Samenvattende bevindingen per toezichtsterrein	27

1 Over dit onderzoek

Hoe heeft de provincie Limburg haar interbestuurlijk toezicht ingevuld? Dat was de vraag waar wij ons onderzoek mee begonnen najaar 2016.

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht tussen verschillende overheidslagen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2012 is de provincie Limburg voor zeven beleidsterreinen de toezichthouder op de uitvoering van de wettelijke taken door de 33 Limburgse gemeenten, de twee Limburgse waterschappen en de 25 gemeenschappelijke regelingen (zie figuur 1).

Figuur 1: Terreinen waarop de provincie toezicht houdt in het kader van interbestuurlijk toezicht

	Terreinen	Nieuw per 1-10-2012	Betreft
<i>Wet revitalisering generiek toezicht</i>	 Ruimtelijke ordening (RO)	●	gemeenten
	 Bouwen, wonen en milieu (Wabo)*	●	gemeenten en waterschappen
	 Monumentenzorg	●	gemeenten
	 Huisvesting verblijfsgerechtigden		gemeenten
	 Archief- en informatiebeheer**		gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen
<i>Specifiek toezicht</i>	 Gemeentefinanciën		gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen
	 Waterschappen		waterschappen

* Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

** In het vervolg van deze rapportage aangeduid als: archiefbeheer.

Voor de meeste van deze terreinen geldt sinds 2012 één regeling met één achterliggende filosofie. Het uitgangspunt is het vertrouwen dat de taken adequaat worden uitgevoerd en dat de horizontale verantwoording en controle bij de ondertoezichtgestelden op orde zijn, zodat het toezicht risicogericht, sober en terughoudend kan worden uitgevoerd.

Het is aan de provincie om de risico's in te schatten en de mate van soberheid en terughoudendheid in haar toezicht te bepalen. Adequaat toezicht kan er aan bijdragen dat incidenten worden voorkomen en/of niet escaleren. "Falend toezicht" door de overheid is de afgelopen jaren met enige regelmaat in het nieuws geweest (zie kader).

Het belang van toezicht

Toezicht is gericht op het voorkomen van maatschappelijk ongewenste effecten. De afgelopen jaren haalde een aantal incidenten het nieuws. Verschillende overheden waren hier bij betrokken. De rechtbank in Breda constateerde in 2012 na de brand in Moerdijk dat de overvloedige en verboden opslag van gevaarlijke stoffen op het middenrein van Chemie-Pack nauwelijks is opgemerkt door controlerende instanties. Ook in 2010 bleef de jarenlange uitstoot van ethyleenoxide door het bedrijf Sterigenics door onvoldoende toezicht en handhaving door de gemeente Zoetermeer onopgemerkt. In 2003 bleven door gebrek aan toezicht de risico's onopgemerkt die hebben geleid tot het afbreken van enkele balkons van het appartementencomplex Patio Sevilla in Maastricht waarbij een echtpaar om het leven kwam.

We hebben in kaart gebracht hoe de provincie Limburg haar interbestuurlijk toezicht op dit moment heeft ingericht en op welke onderdelen er ruimte voor verbetering is. Daarbij hebben we met name gekeken naar de mate van risicogerichtheid en naar hoe de provincie “sober en terughoudend” heeft ingevuld. Daarnaast hebben we gekeken naar hoe Provinciale Staten zijn betrokken bij de opzet en invulling van interbestuurlijk toezicht.

Ons onderzoek richt zich op de periode vanaf 1 oktober 2012 (de ingangsdatum van de Wet revitalisering generiek toezicht) tot eind 2016. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gegevens verzameld uit documenten, schriftelijke vragen en mondelinge interviews met betrokkenen van de provinciale organisatie. Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet en van de onderzoeksresultaten hebben we opgenomen in ons rapport van bevindingen (deel II van deze publicatie). Dit kunt u lezen op de website van de rekenkamer www.zuidelijkerekenkamer.nl. Voorliggend rapport bevat de conclusies, aanbevelingen en een samenvatting van de bevindingen.

Bevoegdheden Provinciale Staten

De conclusies, aanbevelingen en bevindingen van de rekenkamer raken in algemene zin het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten.

2 Conclusies en aanbevelingen, reactie Gedeputeerde Staten en nawoord Zuidelijke Rekenkamer

2.1 Conclusies

De provincie Limburg vult haar rol als interbestuurlijk toezichthouder op onderdelen te gering in. Het is onduidelijk waar de opzet van het toezicht op gebaseerd is en in hoeverre deze passend is voor de Limburgse situatie. Voor zover er sprake is van een toezichtvisie, wordt deze in de praktijk slechts beperkt gevolgd. Dit brengt zowel doeltreffendheid- als doelmatigheidsrisico's met zich mee. Zo kan het onopgemerkt blijven als gemeenten, waterschappen of gemeenschappelijke regelingen medebewindstaken niet goed uitvoeren. Dit kan leiden tot het optreden of escaleren van vermijdbare incidenten.

Provinciale Staten zijn op hoofdlijnen geïnformeerd over de *opzet* van interbestuurlijk toezicht. De informatievoorziening over de *uitvoering* ervan schiet tekort.

2.1.1 Onduidelijk waar de opzet van het toezicht op is gebaseerd

De provincie Limburg heeft in verschillende documenten op hoofdlijnen beschreven hoe zij het toezicht wil uitvoeren: 'risicogericht, sober en terughoudend'. Het is echter onduidelijk in hoeverre bij het invullen van deze visie is uitgegaan van de Limburgse situatie. Er ligt geen risicoanalyse aan ten grondslag. Zo zijn er geen analyses van gemeenten die niet naar behoren lijken te handelen of van toezichtterreinen of thema's waar de kans op misstanden en/of ongunstige gevolgen het grootst is. Verschillen in aard en omvang van het toezicht zijn niet onderbouwd. Er is dus mogelijk sprake van onverdiend vertrouwen, maar er is zeker sprake van onbeargumenteerd vertrouwen.

Variatie in de aard van het toezicht

De provincie houdt op alle terreinen systeemtoezicht, behalve bij monumentenzorg: daar wordt alleen actie ondernomen als er signalen binnen komen (incidentgericht toezicht). Er is geen inhoudelijke argumentatie voor de keuze om geen actief toezicht op monumentenzorg te houden (of waarom gekozen is voor systeemtoezicht op de andere terreinen). De provincie rechtvaardigt de keuze voor incidentgericht toezicht op monumentenzorg door te wijzen op de beperkte financiële middelen die het Rijk beschikbaar stelt, zodat dit "niet anders kan" en "wij als provincie niet overal bovenop kunnen zitten".

Variatie in de omvang van het toezicht

Het streven in de Wet RGT naar sober en terughoudend interbestuurlijk toezicht heeft in Limburg veelal geleid tot een minimale invulling van de toezichttaak. Zo is voor monumentenzorg helemaal geen personele capaciteit beschikbaar.

Voor de overige terreinen loopt het uiteen:

- 0,1 fte voor archiefbeheer;
- 0,3 fte voor huisvesting verblijfsgerechtigden;
- 1,0 fte voor Wabo en ruimtelijke ordening;¹
- 1,0 fte voor algehele coördinatie van het interbestuurlijk toezicht in Limburg;¹
- 5,5 fte voor gemeentefinanciën en waterschappen tezamen.

De relatief ruime capaciteit voor gemeentefinanciën en waterschappen lijkt vooral historisch bepaald: de provincie was hier al de toezichthouder vóór de Wet revitalisering generiek toezicht. De vrijgemaakte capaciteit voor de nieuwe toezichtsterreinen lijkt alleen gebaseerd op de middelen die de provincie daarvoor van het Rijk heeft ontvangen. Dat leidt ertoe dat er voor een complex terrein zoals de Wabo, waar sprake is van veel regelgeving en gecompliceerde en risicovolle taken, veel minder capaciteit beschikbaar is.

Het is de vraag hoe de provincie een eventueel binnengekomen signaal op het terrein van monumentenzorg wil onderzoeken, als er binnen de provinciale organisatie geen toezichthouder is, er geen toezichtcriteria zijn benoemd en er geen capaciteit voor is vrijgemaakt.

Onduidelijk of vertrouwen op horizontale mechanismen terecht is

Na invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht is een van de uitgangspunten bij interbestuurlijk toezicht het vertrouwen dat de horizontale verantwoording en controle bij de ondertoezichtgestelden op orde zijn, zodat het toezicht risicogericht, sober en terughoudend kan worden uitgevoerd. De provincie Limburg weet niet of aan dit uitgangspunt is voldaan. Deze onzekerheid leidt er niet toe dat het interbestuurlijk toezicht wordt geïntensiveerd, totdat er sprake is van verdiend vertrouwen. Integendeel: de provincie vult interbestuurlijk toezicht in de praktijk - vooralsnog - sober en terughoudend in omdat zij nog niet weet of aan dit uitgangspunt is voldaan.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat over de belangrijke rol van het horizontale toezicht binnen de Wet revitalisering generiek toezicht en de verhouding met het verticale toezicht in Nederland verschillende bestuurskundige en juridische discussies worden gevoerd (zie kader in hoofdstuk 4).

2.1.2 Toezichtvoornemens worden beperkt uitgevoerd

De provincie Limburg beoogt het interbestuurlijk toezicht risicogericht uit te oefenen, op een eenvormige werkwijze (in planning, uitvoering en communicatie) en met een integrale inschatting van de risico's en van de noodzaak om tot een eventuele interventie over te gaan.² Tot dusver wordt het toezicht in de praktijk echter nog niet risicogericht uitgeoefend en is er ook nog geen sprake van een eenvormige werkwijze. Zo vindt er bijvoorbeeld weinig afstemming plaats tussen de

¹ Wegens hun lidmaatschap van de ondernemingsraad en/of het georganiseerd overleg kunnen de functionarissen die met Wabo/ruimtelijke ordening en coördinatie belast zijn hun 1,0 fte niet volledig aan toezicht besteden.

verschillende terreinen en wordt het aan de afzonderlijke toezichthoudende ambtenaren overgelaten hoe zij hun rol oppakken. Ook een integrale beoordeling heeft nog niet plaatsgevonden.

De inspanningen die tot nu toe voor het toezicht worden verricht, verschillen erg tussen de toezichtterreinen. Op het terrein van gemeentefinanciën, waterschappen en huisvesting verblijfsgerechtigden wordt in de praktijk (pro)actief toezicht gehouden, waarbij de provincie overigens minder intensief toezicht op de financiën van de waterschappen houdt dan op de gemeentefinanciën vanuit de redenering dat de waterschappen deze eerder op orde zullen hebben omdat ze verantwoordelijk zijn voor hun inkomsten.

Het toezicht op de andere terreinen is daarentegen tot nu toe zeer beperkt. Voor het toezicht op archiefbeheer is sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht eind 2012 alleen de toezichtinformatie over 2013 en 2016 opgevraagd bij gemeenten en waterschappen en is alleen de informatie over 2013 beoordeeld. Het archieftoezicht op gemeenschappelijke regelingen is tot nu toe nog helemaal niet van de grond gekomen. Door personele omstandigheden is de functie van archieftoezichthouder vanaf eind 2014 tot april 2016 niet proactief uitgevoerd. Voor het toezicht op Wabo en ruimtelijke ordening is recentelijk pas de eerste toezichtinformatie verzameld. Het zwaartepunt ligt daarbij op Wabo, en daarbinnen op gemeenten en minder op waterschappen. Het toezicht richt zich daarmee tot dusverre ook meer op gemeenten en waterschappen dan op de gemeenschappelijke regelingen. Overigens zijn de beleidsdocumenten ook veelal gericht op gemeenten en waterschappen en minder op gemeenschappelijke regelingen.





De provincie acht het vastleggen van de uitgangssituatie, zoals nu bij archief en Wabo en ruimtelijke ordening plaatsvindt op basis van de eerste verzamelde toezichtinformatie, een essentiële actie om interbestuurlijk toezicht daadwerkelijk en gecoördineerd vorm te kunnen geven.

De functie van coördinator interbestuurlijk toezicht (voor het coördineren en faciliteren van de toezichttaken, het opstellen van risicoanalyses en werkplannen en het komen tot een integraal oordeel) is in de periode 2013 tot 2016 beperkt ingevuld door personele omstandigheden. De huidige coördinator richt zich voornamelijk op praktische zaken.

Het ontbreken van de risicoanalyses en de integrale beoordeling, het achterblijven van het toezicht op een aantal terreinen en het los van elkaar opereren van de toezichthouders brengen risico's voor zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid met zich mee. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat op terreinen of gemeenten waar weinig risico's zijn, onnodig veel inspanningen worden verricht en op terreinen en gemeenten waar veel risico's zijn, eventuele misstanden onopgemerkt blijven.

² De rekenkamer vroeg zich in 2013 af welke criteria de provincie in de praktijk zou gaan hanteren bij het maken van een integrale keuze, zeker gezien de grote diversiteit aan onderwerpen binnen interbestuurlijk toezicht (Onderzoeksbrief *Toezicht op de archiefzorg door de provincie Limburg*).

Figuur 2: Beoogde en daadwerkelijke uitvoering interbestuurlijk toezicht in 2016

Toezichtsterreinen	Beoogde invulling toezicht			Toezicht momenteel in de praktijk
	Na melding/ Incident	Systeemtoezicht		
		Beperkt		
Monumentenzorg	X			
Ruimtelijke ordening	X	X		
Wabo	X	X		
Archiefbeheer	X		X	
Huisvesting verblijfsgerechtigden			voldoen aan taakstelling	
Gemeentefinanciën			X	
Waterschappen			X	

2.1.3 Informatievoorziening aan Provinciale Staten over interbestuurlijk toezicht schiet tekort

Gedeputeerde Staten hebben voor interbestuurlijk toezicht de uitgangspunten opgesteld. Provinciale Staten hebben de verordening op systematische toezichtinformatie vastgesteld waarin voor de ondertoezichtgestelden regels zijn opgenomen inzake de aan de provincie te verstrekken toezichtinformatie. Ook stellen Provinciale Staten de middelen beschikbaar via het vaststellen van de begrotingen. Gedeputeerde Staten dienen Provinciale Staten te informeren en verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur op het terrein van interbestuurlijk toezicht. Verder zijn Provinciale Staten verantwoordelijk voor de controle op de uitvoering van het toezicht.

Provinciale Staten worden hoofdzakelijk via de begrotingen en jaarstukken geïnformeerd over interbestuurlijk toezicht. Daarnaast worden ze (half)jaarlijks afzonderlijk over de stand van zaken van het financiële toezicht en van toezicht op de huisvesting verblijfsgerechtigden geïnformeerd. De informatie in de begrotingen en jaarstukken is op een zodanig beknopt en hoog aggregatieniveau dat bijna nooit inzicht wordt gegeven in de beoogde en bereikte resultaten en stand van zaken van het toezicht. Provinciale Staten krijgen daardoor ook geen inzicht in de middelen (en de personele inzet) die beschikbaar zijn en daadwerkelijk zijn ingezet voor interbestuurlijk toezicht. Ook wordt tot nu toe nooit op alle terreinen ingegaan en zit er geen consistente lijn (willekeur) in de informatie. Zo geldt bijvoorbeeld voor het toezicht op de waterschappen de regel ‘geen nieuws is goed nieuws’, maar wordt voor bijvoorbeeld huisvesting wel goed nieuws vermeld. Voor archief wordt in

de jaarstukken 2015 wel de achterstand in het toezicht gemeld, maar de achterstanden bij Wabo en ruimtelijke ordening niet. Dit maakt het voor Provinciale Staten lastig om hun controlerende rol uit te kunnen voeren. Het stellen van (relevante) statenvragen wordt hierdoor ook bemoeilijkt: als je niet weet wat er speelt dan kun je er ook niet gericht naar vragen. De informatie is van onvoldoende kwaliteit voor Provinciale Staten om op het terrein van interbestuurlijk toezicht hun budgetrecht en hun controlerende rol goed uit te kunnen voeren.

2.2 Aanbevelingen

De rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan om werk te maken van de risicoanalyses en op basis daarvan een op de Limburgse situatie toegesneden visie voor interbestuurlijk toezicht op te stellen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de resultaten van ons onderzoek, van de in het voorjaar van 2017 te verschijnen landelijke evaluatie van interbestuurlijk toezicht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van best practices uit andere provincies.³ Ook bevelen we aan daarbij aandacht te besteden aan consistentie binnen en tussen beleidsdocumenten.

Verder bevelen we Gedeputeerde Staten aan om deze visie als uitgangspunt te nemen voor de inrichting en uitvoering van interbestuurlijk toezicht en daarbij de toezichtcapaciteit af te stemmen op de visie. Door de uitvoering conform de visie op te pakken, kan ook op achterblijvende terreinen toezicht worden gehouden en kan de beoogde eenvormige uitvoering gezamenlijk worden opgepakt.

Provinciale Staten bevelen we aan om met Gedeputeerde Staten in gesprek te gaan over de opzet van interbestuurlijk toezicht en aan Gedeputeerde Staten te vragen in de begrotingen en jaarstukken inhoudelijke en adequate voortgangsinformatie te geven voor alle terreinen zodat Provinciale Staten hun controlerende rol en hun budgetrecht (beter) kunnen uitoefenen.

2.3 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 25 januari 2017 ontvingen wij onderstaande bestuurlijke reactie.

“In uw brief van 29 december 2016 geeft u ons gelegenheid te reageren op het concept rapport over uw onderzoek naar het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) in Limburg. Van die gelegenheid maken wij graag gebruik, ook om de context van uw momentopname in een meer historisch perspectief te plaatsen.

³ Eind 2016 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gestart met een landelijke evaluatie van interbestuurlijk toezicht.

Belangrijk is allereerst te melden dat wij ons op hoofdlijnen herkennen in uw observaties die ons bevestigen in onze ontwikkelingen die wij voor ogen hebben voor 2017. In zekere zin preludeert dit rapport ook op de van rijkswege geplande tussentijdse evaluatie in 2017. Ook in IPO-verband wordt nagedacht over een herijking van het IBT stelsel. Recent constateert ook de Raad van State de noodzaak tot herijking. Wij kunnen met uw bevindingen en aanbevelingen echter nu al de koers op belangrijke paragrafen verder uitzetten.

Dat neemt echter niet weg dat wij uw bevindingen en conclusies op onderdelen willen verrijken met onze onderstaande kanttekeningen.

Allereerst achten wij de achtergronden die bij de introductie van het stelsel van IBT van belang waren, in uw onderzoek onderbelicht. Dit historisch perspectief is van belang omdat daarmee de startpositie van het IBT is gedefinieerd. De overtuiging was, toen, bij het Rijk dat door horizontalisering, dat wil zeggen de democratisch gekozen organen houden ook toezicht op de uitvoeringsorganen, de aandacht en betrokkenheid van de betreffende bestuurslaag zou toenemen. Deze zou dan geleidelijk in de plaats komen van de in beginsel op incident gerichte top down benadering, die in praktische zin de standaard werd na de vuurwerkcramp in Enschede. Het zou vreemd en ongewenst zijn geweest als de Provincie Limburg in de afgelopen periode niet gehandeld zou hebben in die geest en meteen gestart zou zijn met risicoanalyses en mogelijke introductie van sancties, als enige bovendien. In uw rapport signaleert u, terecht, op verschillende plaatsen de relatief terughoudende benadering van de provincie. Dat was en is een bewuste keuze, om gemeenten gelegenheid te bieden om zaken op te bouwen en de landelijke onduidelijkheid over de mate waarin de provincies bij het IBT actief en participierend zouden moeten acteren, op te lossen. In die lijn hebben wij in aanleg primair gekozen voor voorlichting en signalering naar gemeenten. Er zijn onzerzijds voldoende signalen naar gemeentebesturen gegeven om zaken op te pakken. In de ambtelijke reactie hebben wij aangegeven wanneer en hoe wij zaken met gemeenten hebben besproken. Dit vinden wij echter onvoldoende terug in uw bestuurlijke rapport.

Een tweede kanttekening heeft betrekking op de geïsoleerde benadering in uw onderzoek van de uitvoering van het IBT, d.w.z. los van de door het Rijk beschikbare middelen. De -bescheiden door het Rijk- beschikbaar gestelde middelen zijn overigens in lijn met de filosofie achter de "low profile" introductie en aanpak van het IBT. Door nu als impliciete norm te nemen een -overdreven gesteld- perfecte score t.a.v. doeltreffendheid en doelmatigheid m.b.t. de IBT taakuitvoering in Limburg worden de daartoe beschikbare middelen van het Rijk buiten beschouwing gelaten. Dat is niet terecht omdat de taak binnen die beperkte middelen diende en dient te worden uitgevoerd, zeker in een tijd waarin de provincie ook zelf een zeer substantiële bezuinigingstaakstelling op eigen budget moest zien te realiseren. Het is voor GS geen automatisme dat als het Rijk voor een bepaalde taak middelen beschikbaar stelt om uitvoering te geven aan een daarbij behorende visie, de

provincie een andere -duurdere- visie zelf gaat financieren. Dat zal dan eventueel gebaseerd moeten zijn op aangetoond nut en noodzaak.

Zoals hierboven aangeven komen wij in 2017 tot een op empirie gebaseerde herijking van onze visie op IBT waarbij dan tevens de daarbij behorende middelen worden betrokken.

Als derde merken wij op dat er een verschil is tussen de introductie van IBT en de voortgang van werkzaamheden op andere onderzochte terreinen zoals toezicht waterschappen, monumentenzorg en financieel toezicht op de gemeenten. Dit verschil wordt door u onvoldoende gemarkeerd. In het rapport wordt een gebrek aan samenhang gesuggereerd. Een samenhang die, zo merken wij op, overigens niet als zodanig uit de intenties van de implementatie voortvloeit, maar die wij wel in 2017 nadrukkelijker wensen te gaan materialiseren in de coördinatiefunctie.

Daarbij zien wij terugkijkend, met de Zuidelijke Rekenkamer, dat wij op onderdelen actiever hadden kunnen acteren. En ook PS nadrukkelijker bij onze visie en aanpak hadden kunnen betrekken. Dat is zeker een punt dat verbetering behoeft en in onze herijking een prominente plaats zal innemen evenals een op de nieuwe visie afgestemde capaciteit. Deze herijking zal neerslaan in een Plan van Aanpak waarvoor wij inmiddels opdracht hebben gegeven en dat wij nog dit semester aan PS ter kennisneming zullen aanbieden.

Samenvattend onderschrijven we, met inachtneming van bovenstaande kanttekeningen, uw conclusies en nemen de aanbevelingen over. Dit zal blijken uit het Plan van Aanpak dat wij voor 1 mei aan PS zullen aanbieden.”

2.4 Nawoord Zuidelijke Rekenkamer

Wij nemen er met waardering kennis van dat Gedeputeerde Staten onze conclusies onderschrijven en onze aanbevelingen overnemen.

Gedeputeerde Staten schrijven dat de *relatief terughoudende* benadering van de provincie een bewuste keuze was, zodat gemeenten de gelegenheid zouden hebben om hun zaken op orde te krijgen. Bovendien had het Rijk maar zeer bescheiden middelen ter beschikking gesteld voor de nieuwe terreinen van het interbestuurlijk toezicht en had de provincie zelf ook een bezuinigingstaakstelling te realiseren. Wij erkennen deze omstandigheden, maar wij stellen dat juist vanwege deze omstandigheden een *risicogerichte* benadering in de afgelopen vier jaar passend was geweest. Dan hadden Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten kunnen melden welke eventuele doeltreffendheids- en doelmatigheidsrisico's de gekozen aanpak van het interbestuurlijk toezicht in Limburg bevat. En Provinciale Staten hadden in hun kaderstellende rol kunnen besluiten om hier eventueel financiële en/of bestuurlijke consequenties aan te verbinden.

Wij zullen de ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht in Limburg en de mate

waarin Provinciale Staten hier actiever dan voorheen bij worden betrokken met belangstelling volgen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 6 februari 2017.



Prof.dr. M.J.M. Vermeulen
voorzitter



Drs. J.S. Kerseboom
directeur-secretaris

3 Interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht (IBT) is het toezicht tussen de verschillende overheidslagen. Bij IBT draait het om (1) het verzamelen van informatie door de toezichthouder over de vraag of de uitvoering van een *medebewindstaak* voldoet aan de daaraan gestelde eisen, (2) het vormen van een oordeel hierover en (3) het zo nodig naar aanleiding daarvan interveniëren.

In het kader van IBT houdt de provincie Limburg (Gedeputeerde Staten) toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door:

- 33 Limburgse gemeenten
- 2 Limburgse waterschappen (Peel en Maasvallei; Roer en Overmaas)⁴
- 25 gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten of waterschappen in Limburg taken hebben gedelegeerd, zoals de omgevingsdiensten.

IBT vindt zijn basis voornamelijk in de *Wet revitalisering generiek toezicht* (Wet RGT). In deze wet zijn voor de meeste toezichtterreinen de uitgangspunten en regels voor het toezicht vastgelegd.

De Wet RGT in een notendop

Op 1 oktober 2012 is voor IBT de Wet RGT in werking getreden. Daarmee werden de oude, specifieke vormen van en regelingen voor IBT bij afzonderlijke toezichtterreinen vervangen door een stelsel van generiek toezicht; één instrument voor het ingrijpen bij taakverwaarlozing door een ondertoezichtgestelde en één instrument als een ondertoezichtgestelde besluiten neemt in strijd met het recht of algemeen belang.

Met de Wet RGT is de provincie de nieuwe toezichthouder voor (1) *ruimtelijke ordening (RO)*, (2) *de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)* en (3) *monumentenzorg*. Van de beleidsterreinen die eveneens binnen de Wet RGT vallen was de provincie reeds toezichthouder op het gebied van (4) *archieff- en informatiebeheer* en (5) *huisvesting verblijfsgerechtigden*.

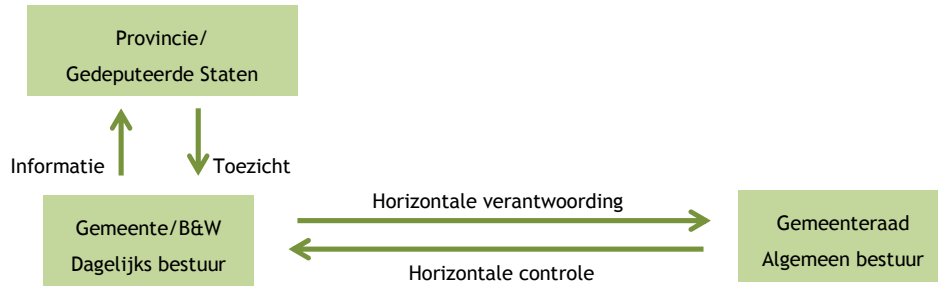
Het belangrijkste uitgangspunt van deze wet is (*onderling*) *vertrouwen*:

In dit geval betekent dit dat de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zelf verantwoordelijk zijn voor de (kwaliteit van de) taakuitvoering. Daarbij wordt vertrouwd op het op orde zijn van de horizontale verantwoording en controle. Dit betreft bij gemeenten de verantwoording van B&W aan en de controle door de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad). Bij waterschappen en gemeenschappelijke regelingen controleert het algemeen bestuur het dagelijks bestuur en betreft het de verantwoording van het dagelijks bestuur aan en de controle door het algemeen bestuur.

In de kern dient het verticale toezicht door de toezichthouder beperkt, risicogericht (selectief

⁴ Per 1 januari 2017 zal Limburg één waterschap hebben. Provinciale Staten stelden op 4 juli 2014 het besluit tot fusie van de twee waterschappen vast.

middels risicoanalyses), sober en terughoudend te worden ingevuld. In onderstaande figuur wordt dit op hoofdlijnen schematisch weergegeven.



De toezichthouder dient een 'interventieladder' te doorlopen om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan:



De toezichthouder bepaalt zelf het tempo en de stappen aan de hand van concrete omstandigheden, zoals de ernst en omvang van de misstand. Als bestuurlijke sanctie kan de toezichthouder gebruik maken van twee, met de inwerkingtreding van de Wet RGT gerevitaliseerde, generieke instrumenten (stap 6):

- **Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing:**
Als een ondertoezichtgestelde een medebewindstaak verwaarloost (niet (juist of tijdig) uitvoert), kan de toezichthouder die taak overnemen.
- **Schorsing en vernietiging:**
Als een ondertoezichtgestelde een besluit neemt dat in strijd is met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon dat besluit schorsen en/of vernietigen.

Niet alle terreinen waarop de provincie in het kader van IBT toezicht dient te houden, vallen binnen de Wet RGT. Twee uitgezonderde toezichtsterreinen zijn (6) *gemeentefinanciën* en (7) *waterschappen*. Voor deze terreinen gelden nog specifieke toezichtarrangementen, maar het is wel de bedoeling, zo is landelijk bepaald, dat het toezicht op deze terreinen in de geest van de Wet RGT wordt vormgeven en uitgevoerd:

Figuur 3: Uitzonderingen Wet RGT en hun wettelijke bases.










Gemeentefinanciën:
Gemeentewet en provinciewet.
 Criterium waarop Gedeputeerde Staten jaarlijks besluiten onder welk toezichtregime de ondertoezichtgestelden komen te staan, is sinds 2013: structureel en reëel begrotingsevenwicht



Waterschappen:
 Wettelijke grond voor IBT op waterschappen in *Water(schaps)wet, Water(schaps)besluit, Wet Financiering decentrale overheden (Fido)*

Onderstaande figuur bevat een overzicht van de terreinen waarop de provincie in het kader van IBT de toezichthouder is sinds de inwerkingtreding van de Wet RGT in 2012.

Figuur 4: Terreinen waarop de provincie toezicht houdt in het kader van IBT

	Terreinen	Nieuw per 1-10-2012	Betreft
<i>Wet revitalisering generiek toezicht</i>	 Ruimtelijke ordening (RO)	●	gemeenten
	 Bouwen, wonen en milieu (Wabo)	●	gemeenten en waterschappen
	 Monumentenzorg	●	gemeenten
	 Huisvesting verblijfsgerechtigden		gemeenten
	 Archief- en informatiebeheer		gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen
<i>Specifiek toezicht</i>	 Gemeentefinanciën		
	 Waterschappen		waterschappen

4 Invulling interbestuurlijk toezicht provincie Limburg

Het opzetten van interbestuurlijk toezicht

Met het oog op het in werking treden van de Wet RGT hebben Gedeputeerde Staten van Limburg (GS) in de periode 2010-2013 een aantal documenten vastgesteld waarin ze de richting voor de uitvoering van IBT bepalen. Halverwege 2013 is dit op een laag pitje komen te staan door personele omstandigheden (ziekte van meerdere betrokken personen). Daardoor verschijnen pas eind 2014:

- het beleidskader, de GS-nota *Interbestuurlijk toezicht in de provincie Limburg, Uitgangspunten en randvoorwaarden*, waarin voorjaar 2015 enkele wijzigingen worden doorgevoerd (hierna aangeduid als de nota IBT);
- de *Verordening op systematische toezichtinformatie Limburg* (op 12 december 2014 door Provinciale Staten (PS) vastgesteld, zie verder onder het kopje *Toezichtinformatie*).

Beide stukken zijn in overleg met de gemeenten opgesteld en in januari 2015 door de provincie aan de colleges van B&W en de leden van de gemeenteraden gezonden met als doel transparantie voor zowel de ondertoezichtgestelden als de provincie over de wijze waarop de provincie het toezicht wil uitvoeren.⁵

Op basis van de ontvangen documenten stelt de rekenkamer vast dat deze stukken niet aan de gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen zijn gestuurd.

Risicogericht en integraal

De provincie wil in lijn met de principes van de Wet RGT IBT op basis van risicoanalyses, selectief, sober en terughoudend uitoefenen: “niet op het gehele palet van medebewindstaken, maar alleen op die taken die cruciaal zijn vanwege het uitvoeringsniveau en/of de risico’s die daarbij aan de orde zijn.”⁶ Ook wil ze komen tot een integraal oordeel over de toezichtsituatie, waarbij sectorale bevindingen van de toezichtsterreinen gecombineerd dienen te worden tot een totaalbeeld voor een integraal oordeel door GS. Dit totaalbeeld acht de provincie van belang voor de inschatting van de risico’s, maar het kan ook een rol spelen bij een eventuele interventie.

De rekenkamer constateert dat hoewel volgens de beleidsdocumenten de uitoefening van het toezicht dient te worden gebaseerd op risicoanalyses, de provincie Limburg in de praktijk vooralsnog geen risicoanalyses heeft uitgevoerd. Er is bijvoorbeeld niet nagegaan in welke gemeenten en op welke gebieden zich de grootste risico’s voordoen. Ditzelfde geldt ook voor de beoogde integrale afweging.

⁵ Over het archieftoezicht waren de gemeenten ook al eens in 2013, samen met de waterschappen door de provincie geïnformeerd over de wijzigingen in het toezicht.

⁶ De rekenkamer constateert dat niet alleen tussen, maar ook binnen documenten door de provincie Limburg verschillende termen worden gehanteerd zonder dat duidelijk wordt of steeds hetzelfde wordt bedoeld. Voorbeelden van andere termen zijn ‘proportioneel’, ‘op afstand’ en ‘gedifferentieerd’, maar bijvoorbeeld ook voor de toezichtsterreinen worden verschillende namen/termen gehanteerd.

Deze wordt nog niet toegepast, omdat er op verschillende terreinen nog onvoldoende toezichtactiviteiten hebben plaatsgevonden.

Selectief, sober en terughoudend

Conform het landelijke *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*, geeft de provincie Limburg in de GS-documenten en het beleidskader op hoofdlijnen aan op welke terreinen en op welke wijze GS toezicht willen houden.⁷

Eind 2012 besluiten GS om voor Wabo en RO over te gaan tot systeemtoezicht⁸: toezicht op de systemen en processen, strategieën en procedures die de kwaliteit van uitvoering structureel borgen door het zelfcontroleerend vermogen van ondertoezichtgestelden⁹ te benutten (horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging). GS geven aan dat het gezien de algemene uitgangspunten van de Wet RGT niet wenselijk is om IBT intensiever uit te voeren, maar dat dat ook niet mogelijk is gezien de zeer beperkte financiële compensatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de nieuwe toezichtterreinen. GS besluiten zich voor deze terreinen met name te richten op de meest risicovolle thema's zoals benoemd door de VROM-Inspectie die voorheen dit toezicht uitoefende.

Uit een GS-nota uit 2013 blijkt dat GS ook op de terreinen archiefbeheer, gemeentefinanciën en waterschappen systeemtoezicht willen uitoefenen. De rekenkamer stelt vast dat pas in deze GS-nota uit 2013 voor het eerst wordt ingegaan op het toezichtsterrein monumentenzorg. GS kiezen er voor om voor monumentenzorg geen systeemtoezicht, maar incidentgericht toezicht uit te oefenen (door de provincie ook wel 'piepsysteem' genoemd). Aangegeven wordt dat ze ervan uitgaan dat de gemeenten in het kader van hun horizontale verantwoording hun verantwoordelijkheid nemen en omdat het niet anders kan gezien de beperkte middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld.

De rekenkamer constateert dat in geen enkel document (expliciet) wordt aangegeven op basis van welke verdere argumentatie, onderbouwing of onderliggende risicoanalyse GS ervoor hebben gekozen om alleen bij monumentenzorg voor deze benadering te kiezen en bij de andere terreinen voor systeemtoezicht.

Toezichtinformatie/horizontale verantwoording

Om IBT te kunnen uitoefenen is het (voor GS) essentieel om tijdig over adequate informatie te kunnen beschikken. Een deel van deze (te ontvangen)

⁷ De bijlage van deel I bevat onze samenvattende bevindingen per toezichtsterrein.

⁸ In de brief aan B&W en de leden van de gemeenteraden waarin ze worden geïnformeerd over de nieuwe aanpak van IBT en waarbij ze de nota IBT ontvangen, wordt een andere term gehanteerd. Er wordt gesproken over 'systematisch toezicht'.

⁹ In de nota wordt alleen gesproken over gemeenten. De rekenkamer kiest ervoor om dit algemener te formuleren omdat uit de provinciale stukken kan worden afgeleid dat dit ook voor de gemeenschappelijke regelingen en waterschappen geldt.

toezichtinformatie is opgenomen in wet- en regelgeving. Daarnaast is wettelijk bepaald dat de ondertoezichtgestelden verplicht zijn systematische informatie over de uitvoering van medebewindstaken aan de toezichthouder te verstrekken. Op grond van het landelijke *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* uit 2012, dat gelijktijdig met de Wet RGT in werking is getreden, mogen GS deze systematische informatie, echter alleen opvragen door middel van een verordening.

Twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit stellen PS Limburg op 12 december 2014 de *Verordening op systematische toezichtinformatie Limburg* vast. De rekenkamer constateert dat daarin conform het besluit wordt vastgelegd:

- over welke terreinen/taken informatie wordt gevraagd;
- welke gegevens (dienen te) worden verstrekt, op welk tijdstip en op welke wijze¹⁰;
- dat zoveel als mogelijk aangesloten zal worden bij de gegevens die de ondertoezichtgestelden in het kader van hun horizontale verantwoording aan de gemeenteraden/algemene besturen aanbieden.

Eind 2014 uiten GS Limburg echter hun zorgen over of IBT in de volle breedte leeft bij gemeenten en of zij hun verantwoordelijkheid voor horizontaal toezicht wel nemen. Een paar maanden later blijkt dat dit landelijk speelt. Twee jaar na inwerkingtreding van de Wet RGT heeft namelijk een landelijke tussenmeting plaatsgevonden naar de eerste ervaringen met de wet. Op 5 februari 2015 verscheen de rapportage met de landelijke resultaten: *Tussenmeting herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht*.¹¹ Eén van de bevindingen is dat de horizontale controle en verantwoording niet zo ver op orde zijn als wenselijk wordt geacht voor het goed functioneren van het herziene stelsel van IBT op basis van de Wet RGT. De provincie Limburg geeft eind 2014 ook aan dat ze de ontwikkeling van IBT als een groeimodel ziet, waarbij in 2018 het horizontale toezicht door de gemeenteraad bij alle Limburgse gemeenten voldoende is geborgd; voorlopig einddoel van de provincie is dat in 2019 geen gemeente bij de integrale beoordeling een slecht eindoordeel krijgt en het horizontale toezicht zo is vormgegeven dat de provincie zeer terughoudend, sober en op afstand toezicht houdt. Er is mogelijk sprake van onverdiend vertrouwen, er is zeker sprake van onbeargumenteerd vertrouwen. In alle gesprekken die de rekenkamer voerde met de ambtenaren die zijn belast met een toezichttaak kwam naar voren dat zij ook eind 2016 het horizontaal toezicht (nog) niet (voldoende) op orde achten, zodat niet voldaan wordt aan de veronderstelling en voorwaarde op basis waarvan de provincie zou kunnen volstaan met sober en terughoudend toezicht (uitgangspunt en daarmee knelpunt van de wet). Dit is op 13 oktober 2016 ook in een landelijke bijeenkomst van het Interprovinciaal Overleg (IPO) over IBT door meerdere partijen naar voren gebracht,

¹⁰ De rekenkamer heeft vastgesteld dat de informatie die daarbij genoemd wordt niet geheel overeenkomt met deze in de nota IBT (zie bijlage 3 van Deel II voor de verschillen).

¹¹ Twynstra Gudde in samenwerking met Universiteit Utrecht.

zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven. Ook van gemeenteraadsleden zelf is door verschillende toezichthouders vernomen dat zij worstelen met hun rol.

Discussie over horizontale controle en verantwoording

Door het IPO en in een evaluatieonderzoek naar het Groningse IBT-stelsel¹² wordt benadrukt dat de integrale verantwoording van het college van B&W aan de gemeenteraad verschilt van IBT. In de Groningse evaluatie wordt geageerd tegen het standpunt dat de gemeenteraad een soort “eerstelijntoezichthouder” is die de provincie overbodig zou maken als interbestuurlijk toezichthouder. Binnen de gemeenteraad krijgen onderwerpen aandacht vanuit een “politieke rationaliteit”. “De raad is geen (intrabestuurlijke) toezichthouder, maar het belangrijkste orgaan in het bestuur van de gemeente”. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente en maakt naast de burgemeester en het college, deel uit van het gemeentebestuur. Deze bestuursorganen houden elkaar in evenwicht: “De raad is het politiek-bestuurlijke orgaan waar tegenover de beide andere bestuursorganen verantwoording afleggen.” De raad is dus integraal verantwoordelijk voor het gehele functioneren van de gemeente en “dit betekent dat de politiek-bestuurlijke verantwoording van B&W en burgemeester aan de raad goed van IBT moet worden onderscheiden”.

In het IPO *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (2012)* werd dit laatste punt ook al gemaakt. Het IPO stelde dat het bij het afleggen van horizontale verantwoording draait om “het politieke proces waar het dagelijks bestuur verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur”. Bij IBT staat echter de verticale lijn centraal, waarbij het gaat om “het uitoefenen van toezicht op een bestuursorgaan door een bestuursorgaan (de toezichthouder) van een andere bestuurslaag.”

In het evaluatieonderzoek uit Groningen wordt daarbij nog opgemerkt: “Als bestuur van de gemeente staat de raad onder toezicht van de interbestuurlijke toezichthouder. Neemt men deze staatsrechtelijke positionering van de gemeenteraad als uitgangspunt, dan is er geen plaats voor de gedachte dat de raad als eerste verantwoordelijk is voor de controle op het gemeentelijk bestuurlijk handelen.”

Tegenover het standpunt van het IPO en de beschouwing in de evaluatie naar IBT in Groningen kunnen daarentegen de eerdere zienswijzen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de commissie-Oosting (2007) worden geplaatst. Zij lijken geen scherp onderscheid te maken tussen de informatiestromen. In (bijvoorbeeld) een brief aan de leden van de VNG over de “Stand van zaken Project Versterken Horizontale Verantwoording” (mei 2013) wordt gesteld: “Het is de raad die als eerste aan zet is, met de provincie of het Rijk met terughoudendheid en op afstand in de tweede lijn. (...)” “De VNG is groot voorstander van het terugdringen van het verticale toezicht op gemeenten. In het dualistisch stelsel hoort de gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging zelf het eigen college te controleren, óók als het gaat om de wettelijke taken in medebewind.”

In het rapport van de commissie-Oosting wordt in zachtere bewoordingen gesteld: “Daar waar de uitvoering van medebewindstaken is opgedragen aan de colleges van B&W, komt een belangrijke rol toe aan horizontale vormen van controle door en verantwoording jegens de gemeenteraad. Men zou hier kunnen spreken van intrabestuurlijk toezicht. In beginsel moeten deze vormen van controle toereikend worden geacht voor de borging van de kwaliteit van deze uitvoering in individuele gevallen.”

De rekenkamer constateert dat de verordening voor drie van de zeven toezichtterreinen systematische toezichtinformatie regelt. Voor drie terreinen

¹² Ko de Ridder, *Eindrapport onderzoek evaluatie IBT Groningen*, april 2016.

waarvoor dit niet het geval is, wordt aangegeven waarom deze niet in deze verordening aan de orde komen. Voor monumentenzorg ontbreekt een toelichting. Zie onderstaande tabel voor een overzicht. Hierbij valt het de rekenkamer op dat bij het toezichtsterrein Wabo de verordening alleen gericht is op gemeenten, terwijl dit toezicht zich ook op waterschappen richt. De rekenkamer constateert verder dat in de toelichting op de verordening in het algemeen alleen over gemeenten wordt gesproken, terwijl de verordening ook waterschappen en gemeenschappelijke regelingen raakt. Voor het archiefsterrein is echter wel een bepaling opgenomen voor waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Dit komt de duidelijkheid niet ten goede. Ook de eerder genoemde discrepantie/inconsistentie tussen documenten en het gebruik van niet-eenduidige termen in de documenten dragen daar niet aan bij. De rekenkamer constateert dat de wijziging van het beleidskader voorjaar 2015 niet benut is om deze en enkele andere zaken aan te passen, bijvoorbeeld passages die geactualiseerd hadden kunnen worden. Zie voor specifieke voorbeelden bijlage 3 van Deel II.

Tabel 1: Terreinen en ondertoezichtgestelden voor welke informatie-eisen zijn opgenomen in de Verordening op systematische toezichtinformatie Limburg

	Terrein	Informatie-eisen voor
Wet revitalisering generiek toezicht	RO	Gemeenten
	Wabo	Gemeenten (voor waterschappen ontbreken deze)
	Monumentenzorg	- ^
	Huisvesting verblijfsgerechtigden	- *
Specifiek toezicht	Archiefbeheer	Gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen
	Gemeentefinanciën	- *
	Waterschappen	- *

^ Indirect kan de lezer uit de verordening opmaken dat op dit terrein geen 'actief' toezicht wordt gehouden en daarmee ook geen systematische informatie wordt opgevraagd.

* De verordening bevat een toelichting over waarom er geen informatie-eisen zijn opgenomen voor deze terreinen.

Sober en terughoudend

De provincie Limburg wil komen tot een eenvormige werkwijze (in planning, uitvoering en communicatie) voor het uitvoeren van IBT. Op basis van de wetgeving zijn door de provincie Limburg toezichtcriteria ontwikkeld, waaraan de ontvangen informatie wordt getoetst. In het beleidskader wordt, conform één van de uitgangspunten van de Wet RGT per toezichtsterrein omschreven onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden (toezichtcriteria) de provincie tot welk oordeel zal komen en welke (interventie)stappen ze daarbij zal zetten richting de ondertoezichtgestelden.¹³ De rekenkamer constateert dat dit echter voor de toezichtsterreinen monumentenzorg en waterschappen ontbreekt. Bij de beoordeling

¹³ Voor huisvesting verblijfsgerechtigden wordt daarbij verwezen naar het *Aanvullende beleidskader interbestuurlijk toezicht met betrekking tot huisvesting van verblijfsgerechtigden in de provincie Limburg* (oktober 2013).

wordt gewerkt met een ‘stoplicht’: groen betekent dat er sprake is van een goede, oranje van een matige en rood van een slechte uitvoering van de medebewindstaken.¹⁴ Bijvoorbeeld bij matige uitvoering wordt de intensiteit van het toezicht gemiddeld (trede 3: ambtelijk en/of bestuurlijk overleg/afspraken).

Door het Rijk zijn na onderhandeling met het IPO extra financiële middelen in het provinciefonds gestort in verband met de uitbreiding van toezichttaken. Voor Wabo en RO wordt in 2013 besloten om in het provinciefonds voor Limburg middelen voor 1 fte te storten. Dit betekent, zo geeft de provincie Limburg aan dat deze taken, die voorheen door een volledige rijksinspectiedienst werden gedaan, slechts zeer sober en doelmatig kunnen worden uitgeoefend. Voor de andere toezichtterreinen blijft de situatie zoals deze was. In Limburg is in 2013 besloten daarnaast 1 fte voor de coördinatie van IBT vrij te maken. Rond 2014 zijn, tijdens het organisatie veranderprogramma Toekomstvast Limburg (TVL), de clustermanagers van de provincie Limburg gevraagd een inschatting te maken van het aantal fte dat voor IBT nodig is, uitgaande van de insteek van de Wet RGT van sober en terughoudend toezicht. GS hebben, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, kennis genomen van die inschattingen en hebben daarmee de beschikbare aantallen fte impliciet vastgesteld.¹⁵ Zie tabel 2 voor een overzicht.

De coördinator IBT heeft de taak om de ambtenaren die zijn belast met de toezichttaken te coördineren en faciliteren. Daarnaast verkent de coördinator wat er zich landelijk afspeelt op het gebied van IBT. In de functiebeschrijving voor coördinator IBT staan onder meer de volgende taken opgesomd: in- en extern voeren van regie over het IBT-proces, jaarlijks opstellen, evalueren en bijstellen van een werkplan en de model risicoanalyse, opstellen van risicoanalyses voor de gemeenten en het komen tot een integraal oordeel over de toezichtsituatie.

De functie van coördinator is in de periode 2013-2015 zeer beperkt ingevuld door personele omstandigheden (ziekte). De huidige coördinator vervult de functie sinds 1 januari 2016 en gaat begin 2017 met pensioen. Voor de functie was aanvankelijk 1 fte vrijgemaakt, maar op 15 juni 2016 zijn afspraken gemaakt dat binnen deze fte ook tijd moet worden ingeruimd voor inzet voor de ondernemingsraad (OR) en het georganiseerd overleg (GO). De coördinator richt zich mede door de korte tijd dat hij zijn functie nog zal vervullen, in de praktijk voornamelijk op praktische zaken. Met de toezichthoudende ambtenaren bespreekt hij individueel praktische zaken en behandelt hij problemen die zij tegenkomen. De rekenkamer constateert dat een

¹⁴ Voor het bepalen van de eindkleur van het totaalbeeld hanteert de provincie de richtlijn dat de overgang tussen groene en oranje eindkleur voor het totaalbeeld ligt bij 3 of meerdere kleuren oranje voor de genoemde toezichtterreinen. De overgang tussen oranje en rood als eindkleur ligt bij 3 of meerdere keren rood op deze toezichtterreinen.

¹⁵ Daarbij werd ook gesteld dat ze bijvoorbeeld in Noord-Brabant ook aangeven terughoudend toezicht te houden, maar zij veel meer fte beschikbaar hebben. Uit het *Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016* van de provincie Noord-Brabant blijkt dat zij voor de uitvoering daarvan 15,5 fte en € 50.000 beschikbaar hebben.

aantal taken van de coördinator (nog) niet wordt uitgevoerd (zoals jaarlijks werkplan, risicoanalyse en integraal oordeel).

Vanuit de ambtelijke organisatie hebben meerdere betrokkenen aangegeven dat er binnen de provincie weinig ruimte is om over IBT te sparren en klankborden. Ze zoeken externen op om inhoudelijk over hun werk te spreken. Alle gesprekspartners geven aan dat er binnen de provincie Limburg momenteel weinig afstemming plaatsvindt tussen de toezichthoudende ambtenaren. Zij zijn allen, zo wordt aangegeven, afzonderlijk met de beperkte capaciteit die ze beschikbaar hebben bezig om hun toezichttaak uit te voeren. De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd verschilt per terrein. Er is ook geen regulier overleg met de verschillende toezichthouders gezamenlijk. Elke toezichthouder vult het toezicht op zijn eigen manier in. Meerdere betrokkenen hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat ze van mening zijn dat deze verschillen in benadering niet goed zijn. Als verbetermogelijkheden worden in dit kader genoemd: meer lijn en consistentie in de aanpak, presentatie op de website en verantwoording naar PS (bijvoorbeeld gezamenlijk opvragen benodigde informatie voor alle IBT-terreinen, zodat de ondertoezichtgestelden maar één brief ontvangen). Op 8 november 2016 heeft een gezamenlijk overleg plaatsgevonden tussen de toezichthoudende ambtenaren en de coördinator.

GS hebben besloten om IBT bestuurlijk bij verschillende portefeuillehouders/ gedeputeerden per beleidsveld te laten ressorteren. De inhoudelijke portefeuillehouders stellen voor hun terreinen beleid op en doen voorstellen voor interventie. GS nemen het besluit over het beleid en interventies. Gedeputeerde Teunissen is coördinerend portefeuillehouder IBT. De rekenkamer constateert dat uit de begroting niet kan worden opgemaakt dat ook gedeputeerde Prevoo verantwoordelijk portefeuillehouder is voor verschillende toezichtterreinen. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven.

Tabel 2: Ambtelijke en bestuurlijke invulling IBT, 2016

2016	Terrein	Aantal fte voor toezichthouder	Verantwoordelijk gedeputeerde
Wet revitalisering generiek toezicht	RO	1,0 (incl. OR)*	Prevoo
	Wabo		
	Monumentenzorg	-	
	Huisvesting verblijfsgerechtigden	0,3	Prevoo**
	Archiefbeheer	0,1	Teunissen
Specifiek toezicht	Gemeentefinanciën	5,5	Van Rijnsbergen***
	Waterschappen		Prevoo
Totaal terreinen		6,9	
Coördinator		1,0 (incl. OR en GO)*	Teunissen
Totaal		7,9	Teunissen

* De toezichthouder vult binnen deze fte zowel zijn IBT-taken uit als zijn werkzaamheden voor de OR (en het GO).

** Tot mei 2016 gedeputeerde Van Rijnsbergen.

*** Als er sprake is van de bestuurlijke organisatie (onder andere herindeling van gemeenten):
gedeputeerde Koopmans.

De rekenkamer constateert dat er geen jaarplannen of uitvoeringsprogramma's worden opgesteld, dat de wijze waarop het toezicht in de praktijk wordt uitgevoerd per terrein verschilt, dat er ook nog grote verschillen zijn tussen de terreinen in de mate van toezicht houden en dat het door de provincie nagestreefde doel om te komen tot een eenvormige werkwijze (planning, uitvoering en communicatie) voor het uitvoeren van IBT nog niet is bereikt (zie bijlage). Op het terrein van gemeentefinanciën, waterschappen en huisvesting verblijfsgerechtigden wordt in de praktijk, zoals beoogd, (pro)actief toezicht gehouden. Het toezicht op waterschappen is minder uitgebreid dan dat op de gemeentefinanciën omdat waterschappen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inkomsten en de provincie er daarom vanuit gaat dat ze dit op orde hebben. Het toezicht op de andere terreinen is daarentegen tot dusverre zeer beperkt. Voor het toezicht op archiefbeheer is sinds de inwerkingtreding van de wet RGT eind 2012 alleen de toezichtinformatie over 2013 en 2016 opgevraagd bij gemeenten en waterschappen en is alleen de informatie over 2013 beoordeeld. Het archieftoezicht op gemeenschappelijke regelingen is tot nu toe nog helemaal niet van de grond gekomen. Door personele omstandigheden is de functie van archieftoezichthouder vanaf eind 2014 tot april 2016 niet proactief uitgevoerd. Voor het toezicht op Wabo en RO is recentelijk pas de eerste toezichtinformatie verzameld. Het zwaartepunt ligt daarbij op Wabo en daarbinnen op gemeenten en minder op waterschappen. Het toezicht richt zich daarmee tot dusverre ook meer op gemeenten en waterschappen dan de gemeenschappelijke regelingen. Overigens zijn de beleidsdocumenten ook veelal gericht op gemeenten en waterschappen en minder op gemeenschappelijke regelingen.

De provincie acht het vastleggen van de Ausgangssituatie, zoals nu bij archief en Wabo/RO plaatsvindt op basis van de eerste verzamelde toezichtinformatie, een essentiële actie om IBT daadwerkelijk en gecoördineerd vorm te kunnen geven. De rekenkamer constateert dat op verschillende terreinen pas recentelijk de eerste toezichtinformatie is verzameld. Daarbij geldt dat de provincie terughoudend is bij het betreden van de interventieladder (de provincie is tot op heden voor deze terreinen coulant). Tot nu is deze ladder nog nauwelijks beklommen. Ambtelijke en bestuurlijke overleggen blijken vooralsnog toereikend. Voor huisvesting verblijfsgerechtigden heeft de provincie eind 2016 bij enkele gemeenten aangekondigd dat ze gebruik zal maken van het toezichtinstrument 'indeplaatsstelling' als deze gemeenten op respectievelijk 1 februari of 1 maart 2017 nog niet de mensen hebben gehuisvest, die ze in 2016 gehuisvest hadden moeten hebben.

5 Provinciale Staten en interbestuurlijk toezicht

Rollen Provinciale Staten

Gedeputeerde Staten hebben de uitgangspunten voor interbestuurlijk toezicht (IBT) opgesteld. Provinciale Staten stellen de middelen voor de uitvoering van IBT beschikbaar via vaststelling van de begrotingen (budgetrecht). De rekenkamer constateert dat de middelen met name personele lasten betreffen en deze op een hoger aggregatieniveau worden gepresenteerd in de begrotingen en jaarstukken, zodat PS geen inzicht krijgen in wat voor IBT wordt ingezet. Door meer of minder middelen beschikbaar te stellen, hebben PS indirect invloed op de intensiteit van het toezicht.

GS zijn verplicht PS te informeren en aan PS verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur. PS zijn verantwoordelijk voor de controle op de uitvoering van het toezicht door GS. De wet biedt ruimte om deze controlerende rol breed uit te leggen: door het stellen van bijvoorbeeld statenvragen, het houden van interpellaties e.d.

Ten slotte kunnen PS bij verordening de verplichting opleggen aan de ondertoezichtgestelden tot het periodiek verstrekken van systematische toezichtinformatie aan GS of de Commissaris van de Koning. In 2014 hebben PS een verordening toezichtinformatie vastgesteld.

Informatie aangeboden aan Provinciale Staten

In oktober 2009 werden PS geïnformeerd over de op handen zijnde herziening van IBT. In het document *Uitvoeringsplan herziening IBT* van het Ministerie van BZK (mei/juli 2009), dat PS ontvingen, wordt aangegeven dat de provinciale organisaties zich voorbereiden op de herziening van IBT en de uitbreiding van de toezichthoudende taken van de provincie. Daarbij wordt gesteld dat dit vraagt om een bezinning op de wijze waarop de provincies deze rol zullen gaan vervullen en de daarvoor noodzakelijke aanpassingen van de provinciale organisaties.

In oktober 2012 is in het kader van de herziening van IBT, de Wet RGT in werking getreden. De rekenkamer constateert dat het vervolgens tot half/eind 2014 duurde voordat PS weer specifiek en inhoudelijk werden geïnformeerd over IBT, uitgezonderd archiefbeheer en gemeentefinanciën.

Verder constateert de rekenkamer dat PS in de periode 2009/2012-2016 op verschillende momenten zijn geïnformeerd over één of meerdere elementen van IBT. Het meeste kwam de herziening/Wet RGT aan de orde en toezicht op huisvesting verblijfsgerechtigden en IBT in het algemeen. Zie onderstaande tabel voor een overzicht.

De rekenkamer constateert dat conform het gestelde in het statenvoorstel Verordening toezichtinformatie, PS via de programmaverantwoording in de jaarstukken en begroting periodiek informatie hebben ontvangen over IBT.

Ze constateert daarbij echter dat in de begrotingen en jaarstukken, uitgezonderd de begroting 2016 en 2017, slechts summier/beknopt en op een hoog aggregatieniveau (zonder contextinformatie) ingegaan wordt op in het algemeen onderdelen van IBT en bijna nooit inzicht wordt gegeven wat resultaten zijn geweest van het toezicht (code groen, oranje, rood).

De rekenkamer constateert dat tot eind 2014 alleen de PS-leden die wisten wat IBT omvat en wat de Wet RGT en het toezicht op de aangehaalde terreinen inhoudt (PS-leden met voorkennis) de gegeven informatie in de begrotingen en jaarstukken konden duiden.

Verder constateert de rekenkamer dat PS eind 2014 via de verordening toezichtinformatie en de nota IBT (afzonderlijk en) inhoudelijk zijn geïnformeerd over wat IBT is, wat de Wet RGT beoogd en op hoofdlijnen wat de provincie doet op de verschillende toezichtterreinen. Ook merkt de rekenkamer op dat hoewel de begroting 2016 leesbaarder en begrijpelijker is dan de eerdere begrotingen, vooral omdat er meer contextinformatie wordt gegeven, ook de daarin opgenomen informatie nog voor verbetering vatbaar is.¹⁶

Uit de notulen van de vergaderingen waarin de begrotingen en jaarstukken zijn behandeld, blijkt dat PS noch over IBT in algemene zin noch over afzonderlijke toezichtgebieden daarvan hebben gesproken. Wel zijn vanuit PS naar aanleiding van de jaarstukken 2015 en voorjaarsnota 2016 schriftelijke vragen gesteld over achterstanden bij het archieftoezicht en stand van zaken van huisvesting verblijfsgerechtigden.

In aanvulling hierop ontvangen PS jaarlijks informatie over de stand van zaken van het financiële toezicht op gemeenten en ontvangt de commissie Cultuur en Samenleving minimaal tweejaarlijks informatie over de stand van zaken taakstellingen huisvesting verblijfsgerechtigden.

Onderstaande tabel/tijdslijn bevat een overzicht wanneer en over welke toezichtterreinen PS in de begrotingen en jaarstukken en via de verordening toezichtinformatie en nota IBT over IBT zijn geïnformeerd.

¹⁶ Begin 2016 onderzocht de rekenkamer de kwaliteit van de informatie in de begroting 2016 van de provincie Limburg. In april 2016 publiceerde ze haar onderzoeksresultaten in het rapport *Begroting 2016 provincie Limburg*.

Tabel 3: Informatie over IBT in de begrotingen ,jaarstukken, verordening toezichtinformatie en nota IBT

	2011	2012		2013		2014			2015		2016	
	B12	JS11	B13	JS12	B14	JS13	VN	B15	JS14	B16	JS15	B17
RO	X						X			X		X
Wabo							X			X		X
Monumenten							X					
Huisvesting			X		X	X	X	X	X	X	X**	X
Archief							X	X		X	X**	X
Financiën*		X					X			X		X
Waterschappen*		X					X					
Algemeen (RGT/IBT)	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

B=begroting; JS=jaarstukken; VN=verordening toezichtinformatie en nota IBT.

Groen gearceerd betekent dat het document inhoudelijke informatie bevat.

* Voor het financiële toezicht en het toezicht op waterschappen worden PS alleen geïnformeerd als daartoe reden is ('als er iets speelt'); voor het toezicht op waterschappen wordt de regel gehanteerd: geen nieuws is goed nieuws.

** Inclusief antwoord GS op schriftelijke vragen PS naar aanleiding van de jaarstukken 2015 en voorjaarsnota 2016.

Informatie op website provincie

De provinciale website bevat onder 'Beleid' informatie over interbestuurlijk toezicht. Er wordt ingegaan op de uitgangspunten van de Wet RGT, verschillende voor IBT relevante documenten, zoals de beleidskaders zijn opgenomen en voor de genoemde toezichtterreinen, uitgezonderd archiefbeheer, wordt een korte toelichting gegeven en zijn er doorklikmogelijkheden naar relevante documenten.

De rekenkamer constateert dat op de website¹⁷:

- bij de uitgangspunten Wet RGT alleen wordt gesproken over toezicht op gemeenten en niet over toezicht op de waterschappen en gemeenschappelijke regelingen;
- de toezichtterreinen monumentenzorg en waterschappen¹⁸ ontbreken;
- in vergelijking met de bijgevoegde documenten andere benamingen (zoals 'omgevingsrecht' en 'digitalisering') worden gehanteerd;
- er geen consistente lijn zit in de aangeboden informatie. Zo is er voor huisvesting verblijfsgerechtigden wel informatie en een doorklik naar bijvoorbeeld het aanvullend beleidskader, maar voor archiefbeheer geen informatie en geen doorklikmogelijkheden, terwijl daar bijvoorbeeld ook een aanvullend beleidskader is;
- onder één van 'de doorklikmogelijkheid' het daadwerkelijke/inhoudelijke document ontbreekt.

Zoals eerder opgemerkt gelden de meeste van deze zaken ook voor de informatie in en tussen documenten. Dit komt de duidelijkheid niet ten goede.

¹⁷ Geraadpleegd oktober 2016.

¹⁸ Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat op de website niet wordt ingegaan op het toezicht op waterschappen omdat daarvoor de regel wordt gehanteerd: geen nieuws is goed nieuws.

Bijlage 1 Samenvattende bevindingen per toezichtsterrein



Ruimtelijke ordening

Algemeen: De provincie Limburg is verantwoordelijk voor het toezicht op de actualiteit en de handhaving van bestemmingsplannen, de aanwezigheid van een of meer structuurvisies en de verwerking van (normen voor geluid en) externe veiligheid in bestemmingsplannen.

Uitvoering toezicht: De provincie heeft ervoor gekozen (beperkt) systeemtoezicht te houden op één van de landelijk benoemde risicothema's. Ze legt de nadruk op het beoordelen van bestemmingsplannen. Het toezicht wordt sober uitgevoerd, mede doordat de provincie de door het ministerie beschikbaar gestelde capaciteit heeft aangehouden. Er is één toezichthouder voor ruimtelijke ordening en Wabo die daarvoor samen met zijn werkzaamheden voor de ondernemingsraad (OR) 1 fte beschikbaar heeft. (Vooralsnog) houdt de toezichthouder zich hoofdzakelijk bezig met de Wabo-taken.



Wonen Bouwen en Milieu (Wabo)

Algemeen: Voor het bewerkstelligen van een veilige en gezonde leefomgeving houdt de provincie Limburg toezicht op de Wabo. De landelijk benoemde risicothema's op dit gebied zijn: asbest (verwijdering), bodem (verontreiniging) en constructie en brandveiligheid (kwaliteit en veiligheid van gebouwen, risicovolle inrichtingen). Met name op deze terreinen zijn achterstanden in de uitvoering.

Uitvoering toezicht: De provincie heeft ervoor gekozen (beperkt) systeemtoezicht te houden op de risicothema's asbest en kwaliteit en veiligheid van gebouwen. Het toezicht wordt sober uitgevoerd, mede doordat de provincie de door het ministerie beschikbaar gestelde capaciteit heeft aangehouden. Er is totaal 1 fte beschikbaar voor Ruimtelijke ordening, Wabo en OR. Gemeenten zijn nog bezig met het vormgeven en invullen van hun systeemvereisten en het vaststellen van wettelijk vereiste kwaliteitsverordeningen (regels). Tot dusverre heeft het toezicht zich beperkt tot het vaststellen van de nulsituatie waarvoor in 2015 gegevens zijn opgevraagd. Waarschijnlijk kan pas in 2017/2018 actief toezicht worden gehouden, omdat de verwachting is dat dan de gemeenten hun processen op orde hebben en de provincie ook dan pas de kwaliteit van de stukken kan beoordelen. Hoe dat dan ingevuld moet worden is nog de vraag, want met 1 fte zijn er slechts beperkte mogelijkheden, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven. Het toezicht richt zich minder op waterschappen omdat zich daar minder risico's voordoen, zo wordt gesteld.



Monumentenzorg

Uitvoering toezicht: Op dit terrein wordt geen actief toezicht uitgeoefend, maar incidentgericht toezicht. Door de middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld kan het, zo wordt gesteld, niet anders; “dit betekent dat wij als provincie niet overal bovenop kunnen zitten. Het toezicht vindt dus voor een deel op afstand plaats”. In de praktijk betekent dit dat de provincie vertrouwt op het in orde zijn van de horizontale verantwoording. Bij de provincie is er geen sprake van een (risico)analyse waarop het besluit om geen actief toezicht te houden is gebaseerd. Ook zijn er geen toezichtcriteria geformuleerd en is er geen personele capaciteit beschikbaar.



Huisvesting verblijfsgerechtigden

Algemeen: De provincie dient toezicht op gemeenten te houden of zij voldoende verblijfsgerechtigden binnen hun gemeentegrenzen huisvesten. Het Rijk legt elk halfjaar een kwantitatieve taakstelling op. Binnen de provincie Limburg is, naast de nota IBT, in 2013 het aanvullend beleidskader *Interbestuurlijk toezicht m.b.t. de huisvesting van verblijfsgerechtigden in de provincie Limburg* opgesteld.

Uitvoering toezicht: Sinds 2007 heeft de provincie Limburg voor een *proactieve* aanpak gekozen met betrekking tot toezicht op huisvesting verblijfsgerechtigden. De provincie controleert niet slechts of gemeenten aan hun taakstelling voldoen, maar is eveneens aan de voorkant actief. De provincie Limburg heeft het initiatief genomen tot regio-overleggen. Bij deze overleggen zijn representanten aanwezig van de belangrijkste actoren betrokken bij huisvesting. Gegevens over de stand van zaken van de taakstelling ontvangt de provincie maandelijks van het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA). Deze gegevens worden vervolgens gevalideerd bij de regio-overleggen. Gedurende het overleg wordt de actualiteit doorgenomen en wordt geprobeerd om taakstellingsproblemen onderling op te lossen. Binnen de provinciale organisatie is voor de toezichttaak 0,3 fte beschikbaar.



Archiefbeheer

Algemeen: De provincie heeft de verantwoordelijkheid om toe te zien of gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen voldoen aan de voorschriften uit de Archiefwet.

Uitvoering toezicht: De provincie heeft gekozen voor systeemtoezicht. Het archieftoezicht is in de periode 2013-2016 nauwelijks uitgevoerd. Alleen de toezichtinformatie over 2013 is bij gemeenten en waterschappen opgevraagd en beoordeelt. Vanaf eind 2014 tot april 2016 is de functie van toezichthouder niet actief ingevuld door personele omstandigheden. In 2016 is voor de tweede keer informatie opgevraagd die als nulmeting wordt gebruikt. gemeenschappelijke regelingen zijn tot op heden nog niet meegenomen in het toezicht. Een ingehuurd archivarist beoordeelde de over 2013 ontvangen informatie. De provincie heeft slechts de capaciteit vrijgemaakt om de administratieve handelingen te verzorgen (0,1 fte) en de middelen voor het inhuren van de archivarist.



Algemeen: Het doel van het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen is het bevorderen van een gezonde financiële positie van deze partijen. Het toezicht valt buiten de Wet RGT; er wordt met specifieke toezichtinstrumenten gewerkt: (meerjarig) repressief toezicht of preventief toezicht. Sinds 2013 geldt het criterium 'structureel en reëel begrotingsevenwicht'

Uitvoering toezicht: In de praktijk wordt bij het financiële toezicht de P&C-cyclus van de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen op de voet gevolgd door de provincie. In aanvulling op wat in de wet wordt gevraagd, voert ze onder andere één keer per vier jaar bij elke gemeente een verdiepingsonderzoek uit. Bij de beoordeling volgt de provincie de wet en het *Gemeenschappelijk toezichtkader* en hanteert ze maatwerk. De gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ontvangen jaarlijks van GS een begrotingsbrief met daarin onder andere de aandachtspunten voor het toezicht. Na de beoordeling ontvangen ze een brief met de resultaten van de beoordeling en aanbevelingen. Tevens wordt er een persbericht opgesteld over de resultaten van het financieel toezicht. Voor de toezichthoudende taken gemeentefinanciën is samen met het toezicht op waterschappen 5,5 fte beschikbaar.



Algemeen: Het toezicht op de waterschappen omvat: (1) beleidstoezicht, (2) financieel toezicht en (3) institutioneel toezicht (toezicht op de organisatie). Voor de waterschappen zijn de specifieke toezichtinstrumenten behouden.

Uitvoering toezicht: In de praktijk zien GS anders toe op waterschappen dan op gemeenten. Het toezicht dat GS op waterschappen houden is minder uitgebreid en zichtbaar dan het toezicht op de gemeenten, mede doordat waterschappen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inkomsten en het (daarom) op orde hebben, zo wordt daarbij gesteld. De informatie die door de waterschappen aan de provincie moet worden aangeleverd, wordt 'automatisch' en op tijd aangeleverd. De provincie beoordeelt onder andere of deze aan de eisen van de Waterschapswet voldoen. Er vindt geen expliciete terugkoppeling plaats over de beoordeling. De waterschappen weten: geen nieuws is goed nieuws. Zoals eerder opgemerkt is voor het toezicht op waterschappen samen met de toezichthoudende taken gemeentefinanciën 5,5 fte beschikbaar. Voor het toezicht op de waterschappen is slechts een beperkte inzet nodig, door de relatief beperkte insteek daarvan en de beperkte omvang van de werkzaamheden.

Eindhoven, 9 februari 2017

0-0-0-0-0-PERSBERICHT-0-0-0-0-0

Interbestuurlijk toezicht te lang op een laag pitje in Limburg

De provincie Limburg heeft haar rol als toezichthouder op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen de afgelopen jaren op onderdelen te gering ingevuld. De informatievoorziening aan Provinciale Staten over de uitvoering van het toezicht is ook tekortgeschoten. Dat concludeert de Zuidelijke Rekenkamer in haar rapport Toezicht met risico's. Gedeputeerde Staten van Limburg schrijven in een reactie zich te herkennen in de observaties van de rekenkamer, en zeggen toe om binnen een half jaar een aangepast plan voor interbestuurlijk toezicht aan Provinciale Staten aan te bieden.

Interbestuurlijk toezicht

Sinds de inwerkingtreding van de *Wet revitalisering generiek toezicht* in 2012 is de provincie Limburg voor zeven beleidsterreinen de toezichthouder op de uitvoering van de wettelijke taken door de 33 Limburgse gemeenten, de twee Limburgse waterschappen en de 25 gemeenschappelijke regelingen. Het gaat om ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), monumentenzorg, archief- en informatiebeheer, huisvesting verblijfsgerechtigden, gemeentefinanciën en waterschappen.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft onderzocht hoe de provincie Limburg haar interbestuurlijk toezicht heeft opgezet, welke keuzes daarbij zijn gemaakt, en hoe de opzet in praktijk wordt gebracht.

Uit het onderzoek bleek dat het onduidelijk is waar de toezichtplannen van de provincie op zijn gebaseerd. Ook worden deze plannen door de provincie slechts beperkt uitgevoerd. Dit brengt zowel doelmatigheid- als doeltreffendheidsrisico's met zich mee. Het optreden of escaleren van vermijdbare incidenten is hiervan een mogelijk gevolg.

De wet schrijft voor dat het toezicht van de provincie gebaseerd moet zijn op het vertrouwen dat de verschillende overheidslagen hun taken adequaat uitvoeren en dat hun eigen controlemechanismen werken. Als dat het geval is, kan het provinciale toezicht sober en terughoudend worden uitgevoerd. De provincie Limburg heeft echter gekozen voor terughoudendheid, zonder zich ervan te vergewissen op welke terreinen of onderdelen een meer of mindere mate van terughoudendheid passend is. Zo zijn er geen analyses van gemeenten die niet naar behoren lijken te handelen of van toezichtterreinen of thema's waar de kans op misstanden en/of ongunstige gevolgen het grootst is. Verschillen in aard en omvang van het toezicht zijn niet onderbouwd. Er is dus mogelijk sprake van onverdiend vertrouwen, maar er is zeker sprake van onbeargumenteerd vertrouwen.

De Zuidelijke Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan om werk te maken van de risicoanalyses en op basis daarvan een op de Limburgse situatie toegesneden visie voor interbestuurlijk toezicht op te stellen. Deze visie dient als uitgangspunt genomen te worden voor de inrichting en uitvoering van het interbestuurlijk toezicht en voor de toezichtcapaciteit op de verschillende terreinen.

0-0-0-0-0-EINDE PERSBERICHT-0-0-0-0-0