

**Toezicht met risico's**

Opzet en uitvoering van interbestuurlijk toezicht  
door de provincie Limburg

Deel II Rapport van bevindingen

**9 februari 2017**

## Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Over dit onderzoek	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening en aanpak	5
2 Interbestuurlijk toezicht in algemene zin	7
2.1 Begrippen en wettelijke regels	7
2.2 Risicoanalyse	11
2.3 Toezichtinformatie/horizontale verantwoording	16
2.4 Interventieladder	20
2.5 Ambtelijke en bestuurlijke uitvoering	21
3 Interbestuurlijk toezicht per toezichtsterrein	25
3.1 Archiefbeheer	25
3.2 Wabo	28
3.3 Ruimtelijke ordening	30
3.4 Huisvesting verblijfsgerechtigden	31
3.5 Monumentenzorg	34
3.6 (Gemeente)Financiën	34
3.7 Waterschappen	37
4 Provinciale Staten en IBT	39
4.1 Rollen PS	39
4.2 Informatie aangeboden aan PS	39
4.3 Informatie IBT op website provincie Limburg	50
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	52
Bijlage 2 Lijst gesprekspartners	56
Bijlage 3 Nota IBT en Verordening toezichtinformatie	57

## **Leeswijzer**

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode september 2016 - november 2016 onderzoek verricht naar de inrichting van interbestuurlijk toezicht door de provincie Limburg.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Deel I, het bestuurlijk rapport, bevat de onderzoeksbevindingen op hoofdlijnen, de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer.

Voorliggend rapport van bevindingen (Deel II) bevat een uitgebreide weergave van de onderzoeksresultaten.

In hoofdstuk 1 beschrijven we de aanleiding van het onderzoek en de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 2 beschrijven we wat interbestuurlijk toezicht is en hoe de provincie Limburg het, in algemene zin, heeft ingericht. Onze bevindingen over de inrichting van het toezicht op de verschillende toezichtterreinen komen in hoofdstuk 3 aan bod. In hoofdstuk 4 gaan we in op de rollen van Provinciale Staten (PS) bij interbestuurlijk toezicht en rapporteren we onze bevindingen bij de (kwaliteit van de) informatie over interbestuurlijk toezicht aan PS.

# 1 Over dit onderzoek

## 1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren heeft interbestuurlijk toezicht steeds op de onderzoeksvoorraadlijst van de Zuidelijke Rekenkamer gestaan, zonder dat het tot een daadwerkelijk onderzoek kwam. Een belangrijke reden hiervoor was dat het beleid voor interbestuurlijk toezicht nog in ontwikkeling was. Mede op verzoek van de Limburgse Statenleden van de Programmaraad van de Zuidelijke Rekenkamer heeft de rekenkamer besloten in de tweede helft van 2016 een onderzoek naar interbestuurlijk toezicht uit te voeren.

Interbestuurlijk toezicht (IBT) betreft het toezicht tussen de verschillende overheidslagen. In het kader van IBT houdt de provincie Limburg toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door de Limburgse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen.

Vier jaar geleden, op 1 oktober 2012, is voor IBT de *Wet revitalisering generiek toezicht* (Wet RGT) in werking getreden. Beoogd wordt het toezicht eenvoudiger en transparanter te maken en de toezichtlasten te verminderen.

Enkele toezichtgebieden, waaronder het financiële toezicht, zijn bij de herziening van het stelsel van IBT expliciet buiten beschouwing gelaten. Inzake het financieel toezicht zijn in 2013 in de Gemeente- en Provinciewet enkele aanpassingen doorgevoerd. Mede naar aanleiding daarvan is het landelijk gehanteerde toezichtkader uit 2008 geactualiseerd. In maart 2014 is als resultaat daarvan het *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht!'* verschenen, een gezamenlijk product van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de provincies.

Twee jaar na inwerkingtreding van de Wet RGT heeft een landelijke tussenmeting plaatsgevonden naar de eerste ervaringen met de wet.<sup>1</sup> Eén van de bevindingen was dat de horizontale controle en verantwoording<sup>2</sup> niet zo ver op orde waren als wenselijk wordt geacht voor het goed functioneren van het herziene stelsel van IBT. Eind 2016 is, conform toezegging aan de Tweede Kamer en in opdracht van BZK, gestart met de uitvoering van een landelijke eindevaluatie naar de werking van de wet, waarbij de planning is dat de resultaten voorjaar 2017 beschikbaar zijn. In deze landelijke evaluatie wordt ook aandacht besteed aan het financiële toezicht, dat buiten de Wet RGT is gehouden.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Twynstra Gudde in samenwerking met Universiteit Utrecht, *Tussenmeting herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht*, februari 2015.

<sup>2</sup> Bij bijvoorbeeld gemeenten betreft dit de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad).

<sup>3</sup> Pro Facto, Offerte voor het ministerie van BZK (onderzoeksvoorstel), *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*, september 2016.

Een onderzoek naar alle toezichtterreinen van IBT in de provincie Limburg is onder meer van belang, omdat:

*Algemeen*

- (goed) toezicht van belang is voor (het zicht op) de kwaliteit van de uitoefening van taken van zowel maatschappelijk als financieel belang. Bij niet adequate taakuitoefening kunnen er risico's onopgemerkt blijven, zoals de balkons die in 2003 in Maastricht afbraken<sup>4</sup>;
- BZK eind 2014 vaststelde dat landelijk gezien de horizontale controle en verantwoording voor IBT (nog) niet voldoende op orde waren;
- er nu (najaar 2016) vier jaar ervaring is met de Wet RGT en ruim 2½ jaar met het nieuwe financiële toezichtkader;

*Limburg*

- de rekenkamer eind 2013 constateerde dat een onderzoek naar de toepassing van het IBT-beleid in de praktijk pas relevant is, wanneer voldoende ervaringsgegevens beschikbaar zijn<sup>5</sup>;
- de provincie Limburg een 'integrale afweging' beoogt, waarbij IBT op alle verplichte terreinen gecombineerd wordt en op basis daarvan besloten wordt tot al dan niet interveniëren en waarop en hoe toezicht te houden;
- GS Limburg de door haar voorgenomen evaluatie IBT over 2015 en 2016 (nog) niet uitvoert (zie paragraaf 2.3);
- het onderwerp meermaals in de Programmaraad naar voren is gebracht, meest recent bij de bespreking van de tweede helft van het werkprogramma 2016 van de rekenkamer.

## **1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening en aanpak**

Het onderzoek wordt in stappen uitgevoerd. Het voorliggende eerste deel is veelal inventariserend en beschrijvend. We hebben het interbestuurlijk toezicht van de provincie Limburg in opzet en bestaan in kaart gebracht. Na het bekend worden van de resultaten van de eindevaluatie van BZK in 2017 zullen we, mede op basis van onze onderzoeksbevindingen en deze resultaten, beoordelen of een diepgaand rekenkameronderzoek voor de provincie Limburg naar de werking van IBT op één of meerdere terreinen meerwaarde heeft. Zo voorkomen we, zoveel als mogelijk, dubbele onderzoekslasten voor de provincie en de ondertoezichtgestelden én kunnen we ons (eventuele) vervolgonderzoek scherper afbakenen.

Doel van dit eerste deel van het onderzoek is inzicht geven in de wijze waarop de provincie Limburg haar rol als toezichthouder bij interbestuurlijk toezicht invult.

---

<sup>4</sup> Op dat moment had de provincie nog geen verantwoordelijkheid op dit terrein. De toenmalige VROM-Inspectie was destijds verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht op dit terrein.

<sup>5</sup> Zuidelijke Rekenkamer, Onderzoekbrief *Toezicht op archiefzorg provincie Limburg*, december 2013.

Zo willen we bijdragen aan een actueel beeld van IBT in Limburg voor de leden van PS, wat ze daarbij van GS mogen verwachten en wat hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden daarbij zijn.

De volgende onderzoeksvragen vormen daarbij het uitgangspunt:

1. Wat is IBT en hoe heeft de provincie Limburg IBT ingericht?
2. Welke rol(len) hebben Provinciale Staten bij IBT?
3. Op welke wijze worden Provinciale Staten geïnformeerd over IBT?

Zoals eerder opgemerkt betreft het veelal een inventariserend/beschrijvend onderzoek. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn echter ook de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde uitgangspunten voor beleids- en verantwoordingsinformatie (zoals leesbaarheid, aansluiting, begrijpelijkheid, bruikbaarheid en transparantie) gehanteerd. Het onderzoek richt zich niet op de effectiviteit van IBT. Wij beperken ons tot de opzet en de inzet van de provincie, en beschrijven en beoordelen deze aan de hand van bovengenoemde criteria.

Het onderzoek richt zich op de periode 1 oktober 2012 (ingangdatum van de Wet RGT) tot eind 2016.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gegevens verzameld uit documentanalyse en gesprekken. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2.

#### *Bevoegdheid Provinciale Staten*

De bevindingen van de rekenkamer raken in algemene zin met name de volgende bevoegdheden van Provinciale Staten: budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol.

Provinciale Staten kunnen bij verordening (aan de ondertoezichtgestelden) de verplichting opleggen tot het periodiek verstrekken van systematische toezichtinformatie aan Gedeputeerde Staten of aan de Commissaris van de Koning (artikel 2 lid 2 Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie); Provinciale Staten stellen de verordening vast (artikel 143 Provinciewet).

Zie verder paragraaf 4.1.

## 2 Interbestuurlijk toezicht in algemene zin

In dit hoofdstuk geven we inzicht in wat IBT is en hoe de provincie Limburg dit, in algemene zin, heeft ingericht.

### 2.1 Begrippen en wettelijke regels

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht tussen de verschillende overheidslagen.

<b>IBT provincie Limburg</b>
In het kader van IBT houdt de provincie Limburg (GS) toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door: <ul style="list-style-type: none"><li>• de 33 Limburgse gemeenten;</li><li>• de 2 Limburgse waterschappen (Waterschap Peel en Maasvallei en Waterschap Roer en Overmaas);<sup>6</sup></li><li>• de 25 gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten of waterschappen in Limburg taken hebben gedelegeerd (zoals de omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)).</li></ul>

GS hebben op basis van de Gemeentewet de generieke bevoegdheid om toezicht te houden op de uitvoering van medebewindstaken door deze lokale overheden. De Commissaris van de Koning houdt toezicht op de aan de burgemeester opgedragen taken.

Toezicht wordt hierbij gedefinieerd als het verzamelen van informatie door GS/provinciebestuur over de vraag of de uitvoering van de medebewindstaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het zo nodig naar aanleiding daarvan interveniëren.

#### **Wet RGT: van specifiek naar generiek toezicht**

In 2007 concludeerde de commissie-Oosting<sup>7</sup> dat het Rijk en de provincies met het instrument toezicht in de hand te vaak over de schouders van de uitvoerende overheid wilden meekijken. Het werk van een andere bestuurslaag werd vaak overgedaan en er was sprake van wantrouwen in medeoverheden. Daarbij de invoering van de dualisering opgeteld, waarmee de controlerende rol van de gemeenteraad c.q. Provinciale Staten wordt versterkt, werd de conclusie getrokken dat het specifieke toezicht kon worden afgeschaft en vervangen door een nieuw stelsel van generiek toezicht.

Als resultante hiervan is op 1 oktober 2012 voor IBT de *Wet revitalisering generiek toezicht* in werking getreden. Met de Wet RGT is de provincie de nieuwe

<sup>6</sup> Per 1 januari 2017 zal Limburg één waterschap hebben. PS stelden op 4 juli 2014 het besluit tot fusie van de twee waterschappen vast.

<sup>7</sup> De Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen werd door het toenmalige kabinet in 2006 ingesteld. Dit was naar aanleiding van het streven om het specifieke interbestuurlijke toezicht te verminderen.

toezichthouder voor ruimtelijke ordening (RO), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en monumentenzorg. De provincie was reeds toezichthouder op het gebied van archiefbeheer, huisvesting verblijfsgerechtigden, gemeentefinanciën en waterschappen.

Met de Wet RGT wordt beoogd het toezicht eenvoudiger en transparanter te maken en de toezichtlasten te verminderen. Vóór het in werking treden van de wet was er een veelvoud aan specifieke arrangementen (zoals goedkeuring en aanwijzing) die bovendien elk hun eigen systematiek hadden. Dat leidde, zo wordt in het *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht* gesteld, tot onnodige toezichtbureaucratie en daarmee samenhangende bestuurlijke drukte.

Het belangrijkste uitgangspunt van de wet is (*onderling*) *vertrouwen*. In dit geval betekent dit dat de gemeenten, waterschappen en GR-en zelf verantwoordelijk zijn voor de (kwaliteit van de) taakuitvoering. Daarbij wordt vertrouwd op het op orde zijn van de horizontale verantwoording en controle<sup>8</sup> (en andere vormen van kwaliteitsborging).

De principes van de Wet RGT zijn:

1. Nabijheid: toezicht in beginsel alleen door de naast hoger gelegen bestuurslaag.
2. Enkelvoudigheid: slechts één bestuurslaag houdt toezicht.
3. Samenwerking (tussen verschillende toezichthouders).
4. Selectiviteit en terughoudendheid: de lasten van IBT worden verminderd door het toezicht selectief uit te oefenen middels risicoanalyses.
5. Proportionaliteit: de toezichthouder zet het lichtst mogelijke instrument in bij toepassing van toezicht. Vooraf wordt duidelijk onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het toezichthoudende bestuursorgaan van zijn bevoegdheden gebruik maakt. In beleidskaders kan dit nader worden uitgewerkt.

Ook geldt dat de ondertoezichtgestelden hun verantwoordingsinformatie slechts één keer hoeven aan te leveren (eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik). In de kern dient het verticale toezicht beperkt, risicogericht, sober en terughoudend te worden ingevuld.

Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, wordt een ‘interventieladder’ doorlopen. Daarbij zijn de specifieke toezichtinstrumenten vervangen door twee generieke instrumenten die zijn gerevitaliseerd (eerdere en betere inzet dan voorheen). Ingrijpen gebeurt alleen als de medebewindstaken niet (juist of tijdig) worden uitgevoerd of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht.

De ladder bestaat uit zes stappen en loopt van ‘signaleren’ tot ‘sanctie’. De toezichthouder bepaalt zelf het tempo en de stappen in deze interventieladder, aan de hand van concrete omstandigheden.

---

<sup>8</sup> Bij gemeenten betreft dit de verantwoording aan en de controle door de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad), bij waterschappen en GR-en de verantwoording aan en de controle door het algemeen bestuur.



Interventieladder:

1. *Signaleren*

Op basis van de ontvangen/verzamelde informatie beoordeelt de toezichthouder of de lagere overheid aan wet- en regelgeving op het betreffende terrein voldoet of dat er (mogelijk) sprake is van taakverwaarlozing. Van taakverwaarlozing is in het algemeen sprake, wanneer een overheid niet, niet naar behoren of niet tijdig een gevorderde beslissing neemt, een gevorderde handeling verricht of een gevorderd resultaat tot stand brengt. Bij de beoordeling speelt het professionele oordeel van de toezichthouder een belangrijke rol, waarbij gebruik wordt gemaakt van een risicoanalyse, een zorgvuldige afweging waarbij terughoudendheid in acht wordt genomen.

2. *Aanvullende informatie opvragen*

Wanneer de informatie niet toereikend is om voorstaande te beoordelen, kan de toezichthouder aanvullende informatie opvragen.

3. *Afspraken ter verbetering*

Als er vermoeden is van taakverwaarlozing of een besluit in strijd met algemeen belang of recht dan maakt de toezichthouder ambtelijk en/of bestuurlijk afspraken met de ondertoezichtgestelde over (verbeter)acties en termijnen.

4. *Vooraankondiging interventie*

Bij geen (tijdige) verbetering heeft de toezichthouder een beginselplicht om in te grijpen met behulp van twee generieke instrumenten (zie onderstaande kaders). Eerst volgt een waarschuwing.

5. *Besluit tot interventie*

Daarna het besluit.

6. *Bestuurlijke sanctie*

En ten slotte de feitelijke indeplaatsstelling of schorsing en vernietiging.

**Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing**

De toezichthouder kan als er sprake is van taakverwaarlozing een besluit tot indeplaatsstelling nemen.

De toezichthouder doet dan wat het nalatige orgaan had moeten doen om haar taak te vervullen (provincie neemt taak over), waardoor er sprake is van een verandering in de wettelijke bevoegdheidsverdeling. Het kan hierbij gaan om beslissingen, handelingen en resultaatverplichtingen. Zijn deze niet, niet tijdig of niet naar behoren gerealiseerd, dan kan een besluit tot indeplaatsstelling worden genomen.

**Schorsing en vernietiging**

Als decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang kan de Kroon, op aangeven van de toezichthouder, deze besluiten schorsen en vernietigen (discretionaire bevoegdheid).

***Behoud van specifiek toezicht***

Het financiële toezicht is bij de herziening van IBT expliciet buiten beschouwing gelaten: daarvoor werd specifiek toezicht gehandhaafd. Ditzelfde geldt voor het

toezicht op de waterschappen, daar blijven naast de nieuwe generieke instrumenten, eveneens specifieke instrumenten behouden. Daarnaast houden de terreinen RO en archiefbeheer, al dan niet tijdelijk, een deel van hun specifieke instrumenten.

Voor financieel toezicht geldt sinds 2013, na de aanpassingen in de Gemeente- en Provinciewet, het nieuwe criterium waarop GS jaarlijks beoordelen onder welke vorm van toezicht gemeenten en GR-en komen te vallen: ‘structureel en reëel begrotingsevenwicht’. Verder is het de bedoeling dat, hoewel het financiële toezicht buiten de Wet RGT valt, de uitvoering en vormgeving/wijze waarop toezicht wordt gehouden zoveel als mogelijk in de geest van de Wet RGT plaats te laten vinden. Ook voor het financieel toezicht willen de provincies en BZK nadrukkelijk streven naar versterking van de horizontale verantwoording en uitgaan van meer risico-oriëntatie bij de uitvoering van toezicht. Dit alles heeft in 2014 geleid tot het nieuwe *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader ‘Kwestie van evenwicht!’*, een gezamenlijk product van het Ministerie van BZK en de provincies.








De wettelijke grondslag voor IBT op waterschappen ligt in de Waterschapswet, het Waterschapsbesluit, de Waterwet, de Wet Financiering decentrale overheden (Fido) en het Waterbesluit. Daarin wordt ook geregeld welke informatie wanneer aan de provincie als toezichthouder dient te worden toegestuurd. Ook voor het toezicht op waterschappen geldt dat het in de geest van de Wet RGT wordt vormgeven en uitgevoerd.

In onderstaande tabel wordt in het kort inzicht gegeven voor welke terreinen<sup>9</sup> de provincie de toezichthouder is.

---

<sup>9</sup> De rekenkamer sluit hierbij aan bij de terminologie van de provincie Limburg. In het document *Interbestuurlijk toezicht in de provincie Limburg; uitgangspunten en randvoorwaarden* (gewijzigd april 2015) worden echter wisselende termen gehanteerd. De rekenkamer heeft de termen uit de paragraafkopjes aangehouden.

Tabel 1: Terreinen waarop de provincie toezicht houdt in het kader van IBT

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

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

## 2.2 Risicoanalyse

### Algemeen

Eén van de principes van de Wet RGT is dat het toezicht selectief en terughoudend wordt uitgeoefend op basis van risicoanalyses. In het *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*<sup>10</sup> wordt gesteld dat de provincies veelal eerst een algemene risicoafweging/analyse zullen maken. Op basis daarvan bepalen ze waarop ze toezicht willen houden (op welke terreinen en welke ondertoezichtgestelden) en hoe ze het toezicht willen uitvoeren (systematisch informatie opvragen, periodiek bezoeken, of naar aanleiding van signalen van burgers of pers nader onderzoek uitvoeren en eventueel ingrijpen). Vaak wordt daarbij, zo wordt gesteld, een agenda voor vier jaar bepaald die veelal jaarlijks wordt geactualiseerd. Artikel 3 van het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* regelt dat het provinciebestuur een jaarplan kan opstellen waarin de prioriteiten inzake toezicht worden gesteld. Dit is niet verplicht omdat er ook voor kan worden gekozen om slechts op basis van signalen actie te ondernemen.

<sup>10</sup> Nota van toelichting *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* (2012).

### *Limburg (uitwerking in de praktijk)*

Betrokkenen in de provinciale organisatie hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat er geen jaarplannen of uitvoeringsprogramma's worden opgesteld. In de periode 2010-2015 hebben GS wel een aantal documenten vastgesteld waarin keuzes voor IBT worden gemaakt. Met het oog op het in werking treden van de Wet RGT hebben GS op 14 september 2010 een plan van aanpak vastgesteld, waarin de uitgangspunten voor IBT zijn bepaald.

Op 26 juni 2012 stelden GS een geactualiseerde versie daarvan vast: het *projectplan IBT*. Vervolgens stelden ze op 27 november 2012 het *Implementatieplan interbestuurlijk toezicht provincie Limburg, fase 1* vast, dat is opgesteld naar aanleiding van het in werking treden van de Wet RGT. Met deze vaststelling bepalen GS de richting voor de uitvoering van IBT.

Op 11 juni 2013 stellen GS onder andere vier actiepunten voor 2013 vast (uitwerken aanpak en werkwijze, communicatie daarvan richting gemeenten, vaststellen verordening toezichtinformatie, opstellen risicoanalyse en komen tot integraal oordeel toezichtssituatie).

Uit een gesprek met vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie blijkt dat voor de eerste drie van deze actiepunten geldt dat door personele omstandigheden (ziekte van meerdere betrokken personen), het lang heeft geduurd voordat deze actiepunten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Zo heeft het opstellen van de nota *Interbestuurlijk toezicht in de provincie Limburg, Uitgangspunten en randvoorwaarden* tot eind 2014 in beslag genomen (hierna aangeduid als: nota IBT). De eerste versie van dit beleidskader dateert van september 2014. Deze is ter instemming voorgelegd in de GS-vergadering van 4 november 2014.

In het behandelvoorstel voor de GS-vergadering van 4 november 2014 staan drie punten, waaronder instemmen met de nota IBT. De rekenkamer constateert dat in het GS-besluit zoals opgenomen in het behandelvoorstel en de openbare besluitenlijst van de GS-vergadering van 4 november 2014 niet wordt ingegaan op het instemmen met de nota IBT, zodat op basis van deze besluiten niet kan worden vastgesteld of GS met de nota hebben ingestemd. De nota is ter informatie, bij een ander document ter vaststelling, voor de vergadering van 12 december 2014 aan PS aangeboden. Vervolgens is de nota op enkele punten gewijzigd, waaronder het opheffen van discrepantie tussen enkele data zoals opgenomen in het document ter vaststelling én in de nota. Zie voor de wijzigingen bijlage 3. De wijzigingen in de nota zijn op 7 april 2015 door GS vastgesteld.

De rekenkamer constateert dat de wijziging niet benut is om enkele andere zaken aan te passen, zoals:

- het gebruik van niet-eenduidige termen;
- passages die geactualiseerd hadden kunnen worden;
- consistentie/afstemming met informatie in de *Verordening toezichtinformatie* van de provincie Limburg (zie paragraaf 2.3).

Zie voor specifieke voorbeelden bijlage 3.

### *Limburg (beoogde invulling)*

In zowel het project- en implementatieplan uit 2012, het actieplan uit 2013 als de nota IBT uit 2014/2015 wordt in algemene zin aangegeven wat IBT omvat en wat de Wet RGT voor IBT betekent. Op hoofdlijnen wordt voor de provincie Limburg aangegeven op welke terreinen en op welke wijze GS toezicht willen houden. Conform één van de uitgangspunten van de Wet RGT wordt in de nota IBT aanvullend daaraan 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. Alleen voor de toezichtsterreinen monumentenzorg en waterschappen ontbreekt dit. Ook wordt in de nota IBT ingegaan op de fasering van de uitvoering van IBT (groeimodel).

In het projectplan IBT van 26 juni 2012 herbevestigen GS dat ze, zoals reeds op 14 september 2010 bepaald, in lijn met de principes van de Wet RGT ervoor hebben gekozen om IBT op basis van risicoanalyses, selectief, sober en terughoudend uit te oefenen.<sup>11</sup> Dit uitgangspunt wordt ook in het implementatie- en actieplan en de nota IBT weergegeven. Ze willen IBT risicogericht 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.” In het implementatieplan wordt gesteld dat bij de start van het toezicht van elke gemeente een risicoanalyse moet worden gemaakt op basis waarvan het toezichtregime kan worden bepaald. Het opstellen van risicoanalyses voor de gemeenten en het komen tot een integraal oordeel over de toezichtssituatie is ook één van de door GS vastgestelde actiepunten voor 2013. Daarbij willen ze, zo wordt in de nota IBT gesteld, tenminste eenmaal in de vier jaar bezien of de risicoanalyse en gerelateerde documenten aanpassing behoeven.

In de nota IBT wordt aangegeven dat door de uitbreiding van de provinciale toezichttaken de provincie in staat is zich een totaalbeeld van de gemeenten te vormen. In het implementatieplan wordt aangegeven dat het systeemtoezicht vraagt om een integrale blik op het functioneren van gemeenten en de provincie dwingt tot samenhangend toezicht. Dit totaalbeeld is, zo wordt in het projectplan en de nota IBT gesteld, van belang voor de inschatting van de risico's, maar kan ook een rol spelen bij een eventuele interventie. Bij een integrale afweging worden sectorale bevindingen gecombineerd tot een totaalbeeld voor een integraal oordeel door GS.

Op 27 november 2012 hebben GS bij de bespreking van het implementatieplan, besloten om voor Wabo en RO over te gaan tot systeemtoezicht<sup>12</sup>: toezicht op de systemen en processen, strategieën en procedures die de kwaliteit van uitvoering

---

<sup>11</sup> 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 hiervan zijn 'proportioneel', 'op afstand' en 'gedifferentieerd'.

<sup>12</sup> 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'.

structureel borgen door het zelfcontrolerend vermogen van ondertoezichtgestelden<sup>13</sup> te benutten (horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging). Daarbij wordt gesteld dat het gezien de algemene uitgangspunten van de Wet RGT die door GS zijn overgenomen, niet wenselijk is om IBT intensiever uit te voeren, maar dat dat ook niet mogelijk is gezien de zeer beperkte financiële compensatie van BZK voor de nieuwe toezichtterreinen. Om de ondertoezichtgestelden onder een zo licht mogelijk toezichtregime te laten staan, zo wordt daarbij gesteld, willen ze selectief en gedifferentieerd toezicht per beleidsveld op grond van risicoanalyses: een afweging of er sprake is van direct gevaar voor de leefbaarheid van mens of dier of dat er sprake is van een risico op blijvend verloren gaan van cultuurgood. In het projectplan uit juni 2012 is omschreven dat met de overgang van het toezicht op Wabo en RO naar de provincie en met de uitgangspunten van de Wet RGT de provincie niet langer de ambitie en capaciteit heeft om op alle onderdelen toezicht te houden. Als gevolg hiervan zal ze, zo wordt in het projectplan aangegeven, zich vooral richten op de kritische punten die door de toenmalige VROM-Inspectie zijn benoemd. Op 27 november 2012 besluiten GS zich met name te richten op de meest risicovolle thema's zoals benoemd door de VROM-Inspectie.

Uit de GS-nota met actiepunten voor 2013 blijkt dat ook op de terreinen archiefbeheer, gemeentefinanciën en waterschappen systeemtoezicht wordt uitgeoefend. Pas in deze GS-nota uit 2013 wordt voor het eerst ingegaan op het toezichtsterrein monumentenzorg. In deze nota en in de nota IBT wordt aangegeven dat GS er voor hebben gekozen 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. In de nota IBT wordt aanvullend daaraan aangegeven dat voor incidentgericht toezicht wordt gekozen, omdat het niet anders kan gezien de beperkte middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld.

De rekenkamer constateert dat in de bestudeerde documenten geen verdere onderbouwing is opgenomen waarom alleen voor monumentenzorg voor deze benadering is gekozen. Ook heeft de ambtelijke organisatie de rekenkamer geen andere documentatie kunnen overhandigen waarin wordt aangegeven op basis van welke argumentatie, onderbouwing of onderliggende risicoanalyse GS hiervoor hebben gekozen.

In het implementatieplan van eind 2012 wordt aangegeven dat op dat moment het toezicht op de verschillende terreinen verschillend wordt ingevuld (waaronder wijze totstandkoming oordeel en communicatie), zonder afstemming tussen de terreinen.

---

<sup>13</sup> 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 GR-en en waterschappen geldt.








In het implementatieplan wordt gesteld dat het doel is om te komen tot een eenvormige werkwijze (planning, uitvoering en communicatie) voor het uitvoeren van IBT.

*Limburg (invulling in de praktijk)*

Hoewel volgens de beleidsdocumenten de uitoefening van het toezicht dient te worden gebaseerd op risicoanalyses, blijkt uit ambtelijke gesprekken dat in de praktijk in de provincie Limburg geen risicoanalyses zijn/worden uitgevoerd. Er is niet nagegaan in welke gemeenten en op welke gebieden zich de grootste risico's voordoen. Ditzelfde geldt, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, ook voor de beoogde integrale afweging. Deze wordt nog niet toegepast. Dit kon ook nog niet, omdat, zo wordt aangegeven, de toezichtinformatie voor enkele toezichtterreinen nu pas langzaam binnenkomt en voor die terreinen nog moet worden bepaald hoe deze informatie beoordeelt dient te worden.

De rekenkamer constateert op basis van de gevoerde gesprekken dat de wijze waarop het toezicht in de praktijk wordt uitgevoerd per terrein verschilt, er ook nog grote verschillen zijn tussen de terreinen in de mate van toezicht houden en het doel om te komen tot een eenvormige werkwijze (planning, uitvoering en communicatie) voor het uitvoeren van IBT nog niet is bereikt (zie hoofdstuk 3). In onderstaande tabel wordt per terrein aangegeven wat voor soort toezicht wordt beoogd en op welke wijze ze het toezicht tot en met 2016 daadwerkelijk hebben uitgevoerd/kunnen uitvoeren.

Tabel 2: Beoogde en daadwerkelijke uitvoering IBT in 2016

Toezichtterreinen	Beoogde invulling toezicht (nota IBT)				Toezicht momenteel in de praktijk
	Systeemtoezicht		Eventueel reality checks	Piep /incident	
		Beperkt			
RO		X	X	X	
Wabo		X	X*	X	
Monumentenzorg			X*	X	
Huisvesting verblijfsgerechtigden	voldoen aan taakstelling				
Archiefbeheer	Proces		X	X	
Gemeentefinanciën	X				
Waterschappen	X				

\* Bron: nota voor GS 4 juni 2013

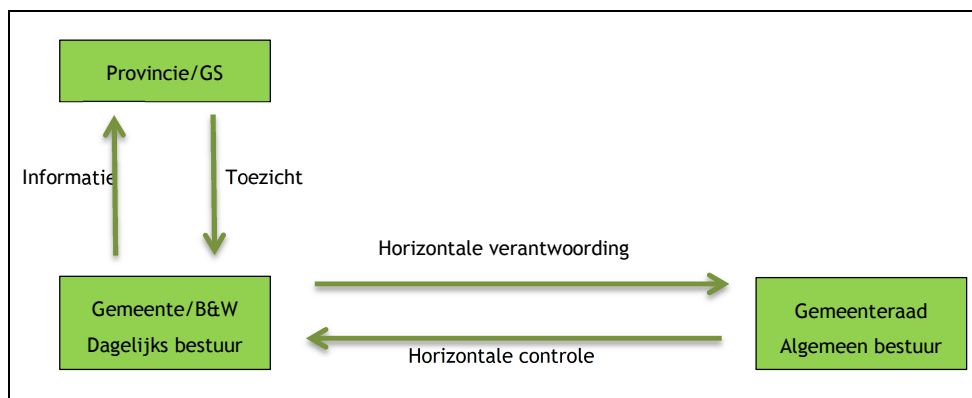
## 2.3 Toezichtinformatie/horizontale verantwoording

### *Algemeen*

Om IBT te kunnen uitoefenen is het voor GS essentieel om tijdig over voldoende informatie te kunnen beschikken. Een deel van deze te ontvangen toezichtinformatie is opgenomen in wet- en regelgeving. Daarvoor hoeft dan ook niets aanvullends te worden geregeld. Daarnaast is in de Gemeentewet (artikel 124h) aan het gemeentebestuur de wettelijke verplichting opgelegd om systematische informatie over de uitvoering van medebewindstaken te verstrekken. Op basis van dit artikel is in 2012 het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* vastgesteld, dat gelijktijdig met de Wet RGT in werking is getreden. In dit besluit zijn door het Rijk voorwaarden en regels gesteld over die verstrekking, zodat enerzijds adequaat toezicht mogelijk is, maar anderzijds ondertoezichtgestelden niet worden geconfronteerd met bovenmatige informatieverplichtingen (deregulering). Zo is daarin bepaald dat zoveel als mogelijk gebruik moet worden gemaakt van gegevens die gemeenten in het kader van horizontale verantwoording voor eenieder toegankelijk maken. Het uitgangspunt van de wet is immers vertrouwen; vertrouwen dat de taken op het niveau waarop ze belegd zijn, adequaat worden opgepakt en dat de horizontale verantwoording op orde is. Als dat zo is, kunnen gegevens eenmalig worden uitgevraagd en meervoudig worden gebruikt.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen toepassen van generiek IBT is de versterking van de horizontale verantwoording. Het idee van de Wet RGT is dat de toezichtcriteria zoveel als mogelijk aansluiten bij de taakcriteria en daarmee volstaan kan worden met dezelfde informatie. Bij gemeenten ziet de gemeenteraad toe op het goed functioneren van het college van B&W in zijn taakuitoefening. Bij waterschappen en GR-en controleert het algemeen bestuur het dagelijks bestuur. Daarvoor leggen B&W en de dagelijkse besturen verantwoording af via onder andere taakcriteria (horizontale verantwoording).

Op grond van het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* mag jaarlijks terugkerende informatie of informatie van meerdere ondertoezichtgestelden (systematische informatie) opgevraagd worden door GS. Dit mag echter alleen door middel van een verordening.



*Limburg (beoogde invulling)*



Twee jaar na inwerkingtreding van het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie*, op 12 december 2014, stellen PS Limburg de *Verordening op systematische toezichtinformatie Limburg* vast.<sup>14</sup> 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 wijze. GS Limburg hebben gemeend, zo wordt aangegeven, er goed aan te doen - bij wijze van stok achter de deur - een dergelijke verordening te laten op- en vaststellen. Conform het besluit is in de verordening vastgelegd 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. Indien de gemeente deze informatie ook toevoegt op bijvoorbeeld de website [Waarstaatjegemeente.nl](http://Waarstaatjegemeente.nl), waardoor de informatie voor eenieder toegankelijk wordt, hoeft deze informatie niet ook nog apart aan de provincie te worden toegezonden. De verordening bevat geen sancties; als niet aan de informatieplicht wordt voldaan, zal de provincie dat (kunnen) zien als een signaal van een mogelijke misstand en treedt de interventieladder in werking.

De verordening regelt systematische toezichtinformatie voor drie van de zeven toezichtsterreinen. Voor drie 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 GR-en raakt. Voor het archiefsterrein is echter wel een bepaling opgenomen voor waterschappen en GR-en. Dit komt de duidelijkheid niet ten goede.

Tabel 3: Terreinen en ondertoezichtgestelden voor welke informatie-eisen zijn opgenomen in de *Verordening toezichtinformatie Limburg*

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

^ Indirect kan de lezer opmaken dat geen 'actief' toezicht wordt gehouden. Er wordt namelijk gesteld dat er een risicogerichte insteek wordt gehanteerd, zodat niet op alle terreinen toezicht wordt uitgeoefend en de systematische informatievoorziening zich tot deze terreinen zal beperken.

\* Toelichting waarom niet.

<sup>14</sup> In de nota voor GS (juni 2013) met actiepunten was dit voorzien voor 2013. Door ziekte van meerdere betrokkenen is dit later geworden, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven.

In het projectplan uit juni 2012 wordt aangegeven dat de provincie Limburg ervoor kiest om te vertrouwen in de democratische verantwoording van een goed functionerend dualistisch bestel op lokaal niveau. In de nota IBT uit 2014/2015 wordt aangegeven dat Limburg de ontwikkeling van IBT als een groeimodel ziet, waarbij, zo wordt gesteld, onder andere verdergaande efficiëntie en optimalisering in 2016 en 2017 ertoe moet leiden dat in 2018 het horizontale toezicht door de gemeenteraad bij alle Limburgse gemeenten voldoende is geborgd.<sup>15</sup>

#### *Limburg (invulling in de praktijk)*

In het statenvoorstel bij de verordening uiten GS Limburg eind 2014 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*.<sup>16</sup> 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.

Ook in alle gesprekken die de rekenkamer voerde met de ambtenaren die zijn belast met een toezichttaak kwam naar voren dat zij het horizontaal toezicht (nog) niet op orde achten. Gemeenteraadsleden zouden niet beschikken over voldoende kennis om een oordeel te vellen over de toezichtinformatie, of kiezen er voor om hun rol als gemeenteraadslid anders in te vullen. Ook van gemeenteraadsleden zelf is door verschillende toezichthouders vernomen dat zij worstelen met hun rol. In dit licht bezien wordt het door de gesprekspartners als onverstandig ervaren in de wet zoveel gewicht op te hangen aan horizontaal toezicht. Daarbij wordt aangegeven dat de provincie zich daardoor in een spagaat bevindt (knelpunt). Het horizontale toezicht is nog niet (voldoende) op orde, 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, zo wordt gesteld. In de ambtelijke reactie op de conceptversie van dit rapport van bevindingen is aangegeven dat het nog niet op orde zijn van het horizontale toezicht

---

<sup>15</sup> Uit de nota IBT blijkt dat GS Limburg voornemens waren om op basis van een evaluatie van 2015 en 2016 onder andere te bezien (1) hoe horizontaal toezicht kan worden verbeterd en (2) hoe de risicogerichtheid inhoudelijk kan worden aangescherpt. Vanuit de ambtelijke organisatie is tegenover de rekenkamer aangegeven dat er op dit moment door de provincie wel een nulmeting voor de informatie wordt uitgevoerd voor enkele onderdelen van IBT, maar er door haar vooralsnog geen evaluatie is gepland omdat nog onvoldoende toezichtactiviteiten hebben plaatsgevonden om te dienen als basis voor een evaluatie. In de nota IBT wordt aangegeven dat voorlopig einddoel van de provincie is dat in 2019 geen gemeenten bij de integrale beoordeling een slecht eindoordeel krijgen en het horizontale toezicht zo is vormgegeven dat de provincie zeer terughoudend, sober en op afstand toezicht houdt.

<sup>16</sup> Twynstra Gudde in samenwerking met Universiteit Utrecht.

ook de achtergrond was waartegen de provincie heeft gekozen om IBT in de praktijk - vooralsnog - sober en terughoudend in te vullen.

#### *Verschillende zienswijzen*

De rekenkamer constateert dat in de gevoerde gesprekken met de ambtenaren en in de nota IBT geen duidelijk verschil wordt gemaakt tussen het afleggen van horizontale verantwoording door de ondertoezichtgestelden en het uitvoeren van IBT door de provincie.

Er lijkt landelijk in verschillende onderzoeken, documenten en beleidskaders onenigheid te bestaan over de rol die gemeenteraden op zich dienen te nemen ten aanzien van IBT. Zie onderstaand kader.

#### **Discussie over horizontale controle en verantwoording**

Door het IPO en in een evaluatieonderzoek naar het Groningse IBT-stelsel<sup>17</sup> 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. De gemeenteraad is een politiek orgaan, zo wordt gesteld. “Onderwerpen krijgen aandacht vanuit een politieke rationaliteit. De raad is geen (intrabestuurlijke) toezichthouder, maar het belangrijkste orgaan in het bestuur van de gemeente”. Gesteld wordt dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat en dat de gemeenteraad, naast de burgemeester en het college, deel uitmaakt van het gemeentebestuur. Deze bestuursorganen houden elkaar in evenwicht door middel van een systeem van checks and balances: “De raad is het politiek-bestuurlijke orgaan waar tegenover de beide andere bestuursorganen verantwoording afleggen.” Gesteld wordt dat de raad integraal verantwoordelijk is voor het gehele functioneren van de gemeente en dat “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)* wordt dit laatste citaat eveneens expliciet genoemd. Aangegeven wordt 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 uitvoeren 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 zienswijzen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de commissie-Oosting 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

<sup>17</sup> Ko de Ridder, *Eindrapport onderzoek evaluatie IBT Groningen*, april 2016.

voorzitter 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, waaronder met name vergunningverlening en handhaving.”

## 2.4 Interventieladder

### *Algemeen*

De toezichthouder vormt zich op basis van de toezichtinformatie een oordeel. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, wordt de interventieladder doorlopen. Voor de twee generieke toezichtinstrumenten zijn landelijke beleidskaders opgesteld: het *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing* (2012) en het *Beleidskader schorsing en vernietiging* (2010).

### *Limburg (beoogde invulling)*

Op basis van de wetgeving zijn door de provincie Limburg toezichtcriteria ontwikkeld, waaraan de ontvangen informatie wordt getoetst. De ontwikkeling van deze criteria past in de wens van GS om vooraf op hoofdlijnen tot duidelijke kaders te komen, zowel voor de ondertoezichtgestelden als voor de provincie zelf, waaraan de uitvoering van medebewindstaken dient te voldoen. Deze kaders zijn najaar 2014 vastgelegd in de nota IBT en de verordening. 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 de ondertoezichtgestelden over de wijze waarop de provincie het toezicht wil/zal uitvoeren.<sup>18</sup> Op basis van de ontvangen documenten stelt de rekenkamer vast dat deze stukken niet aan de GR-en en waterschappen zijn gestuurd. Op basis van de ontvangen informatie, zo wordt gesteld, beoordeelt de provincie hoe de raad met de informatie is omgegaan en of aanvullende stappen van de provincie al dan niet nodig zijn. In de nota IBT wordt voor de toezichtterreinen, met uitzondering van monumentenzorg en waterschappen, aangegeven wanneer er sprake is van een

---

<sup>18</sup> Tijdens een overleg dat op 3 juli 2014 op initiatief van de provincie plaatsvond met de Vereniging van Limburgse gemeenten (VLG) heeft de provincie aan de gemeenten kenbaar gemaakt dat zij de gelegenheid zouden krijgen om op de conceptversie van de nota IBT en de verordening te reageren. In dat overleg lichtte de provincie toe wat de betekenis van de Wet RGT is en dat het toezicht sober en terughoudend zal worden uitgevoerd. Tijdens een overleg op 21 juli 2016 is het VLG-bestuur geïnformeerd over de wijze waarop IBT vorm heeft gekregen, heeft de provincie de zorg uitgesproken over het bewustzijn over de opgaven en bijbehorende risico's en is aangegeven dat najaar 2016 het Rijk een evaluatie zal uitvoeren.

goede (groene), wanneer van een matige (oranje) en wanneer van een slechte (rode) uitvoering van de medebewindstaken (stoplicht).<sup>19</sup>

Bij matige uitvoering wordt de intensiteit van het toezicht gemiddeld (trede 3 ambtelijk en/of bestuurlijk overleg). Bij slechte uitvoering wordt de intensiteit hoog: in het algemeen is er dan geen of onvoldoende verbetering nadat er al veelvuldig ambtelijke (en bestuurlijke) contacten zijn geweest. Zo mogelijk en wenselijk volgt dan nog bestuurlijk overleg. Indien geen of onvoldoende effect: interventie volgens de bestuurlijke interventieladder: de landelijke beleidskaders voor indeplaatsstelling<sup>20</sup> en schorsing/vernietiging treden in werking.

Ook willen GS, zoals reeds opgemerkt, een zogenaamde ‘integrale afweging’ maken, waarbij IBT op alle verplichte terreinen gecombineerd wordt, en op basis daarvan al dan niet besloten wordt tot interveniëren. Daarnaast houden GS de mogelijkheid open om een sectorale beoordeling te maken.

#### *Limburg (invulling in de praktijk)*

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat er in de praktijk (nog) geen integrale afweging wordt gemaakt. Op verschillende terreinen is recentelijk pas de eerste toezichtinformatie 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. In 2013 publiceerde de rekenkamer een onderzoeksbrief met bevindingen over toezicht op de archiefzorg door de provincie Limburg. Wat ze zich toen afvroeg, is nog steeds van toepassing: welke criteria zal de provincie in de praktijk hanteren bij het maken van een integrale keuze, zeker gezien de grote diversiteit aan onderwerpen binnen IBT.

## **2.5 Ambtelijke en bestuurlijke uitvoering**

### *Algemeen*

Artikel 124e van de Gemeentewet vormt de grondslag voor het aanwijzen van ambtenaren voor de uitvoering van het toezicht op medebewindstaken. Zij hebben bevoegdheden zoals vorderen van inlichtingen en inzage in gegevens/bescheiden. Door het Rijk zijn na onderhandeling met het IPO extra financiële middelen in het provinciefonds gestort in verband met de uitbreiding van toezichttaken.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Op de provinciale website staat een Limburgse versie van het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling. De rekenkamer constateert dat onder ‘de doorklikmogelijkheid’ daarvan het daadwerkelijke/inhoudelijke document ontbreekt (geraadpleegd oktober 2016).

### *Limburg (beoogde invulling en invulling in de praktijk)*

In het projectplan IBT uit juni 2012 wordt aangegeven dat er voor het implementeren van IBT een projectteam is samengesteld dat wordt aangestuurd door de directie. Het team bestaat uit een projectleider vanuit de afdeling RO, die hiervoor volledig is vrijgemaakt, en projectleden uit alle afdelingen die bij de toekomstige uitvoering van IBT betrokken zullen zijn. Op dat moment was alleen 0,8 fte voor een coördinatiefunctie ingepland. Verder wordt aangegeven dat, uitgaande van de claim van het IPO bij het Ministerie van BZK, voor Limburg gerekend zou kunnen worden op 2 fte voor de nieuwe toezichttaken (Wabo en RO). Gesteld wordt dat, in afwachting van de definitieve toedeling door het Ministerie van BZK, 1,2 fte voor deze taken moet worden opgenomen. Vervolgens wordt in het implementatieplan (eind 2012) aangegeven dat het Ministerie van BZK waarschijnlijk slechts financiële middelen voor 0,4 fte zal storten in het provinciefonds. In 2013 besluit het Ministerie van BZK middelen voor 1 fte te storten. Bij bespreking van de nota voor GS met actiepunten voor 2013 hebben GS besloten de financiële middelen die het Rijk voor Wabo en RO in het provinciefonds heeft gestort geheel te besteden voor 1 fte voor deze toezichtterreinen (budgettair neutraal). Dit betekent, zo wordt op de provinciale website vermeld, dat provincies deze taak, die voorheen door een volledige rijksinspectiedienst werd gedaan, slechts zeer sober en doelmatig kunnen uitoefenen. Voor de andere toezichtterreinen blijft de situatie zoals deze was. Daarnaast is in 2013 besloten 1 fte voor de coördinatie van IBT vrij te maken. Rond 2014 zijn, tijdens het organisatieveranderprogramma 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.<sup>21</sup> Zie tabel 4 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 en wordt in gesprek getreden met betrokkenen. De coördinator tracht, zo geeft hij aan, zijn bevindingen te vertalen in overkoepelend provinciaal beleid. 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 toezicht situatie.

De functie van coördinator is in de periode 2013-2015 zeer beperkt ingevuld door personele omstandigheden (ziekte). De huidige coördinator vervult de functie sinds

---

<sup>21</sup> 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.

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. Verder wordt het in de praktijk aan de clusters en de toezichthoudende ambtenaren overgelaten hoe zij hun rol invullen. De rekenkamer constateert dat een aantal taken van de coördinator (nog) niet worden uitgevoerd (zoals jaarlijks werkplan, risicoanalyse en integraal oordeel). De coördinator geeft aan dat er in potentie inhoudelijk meer gemaakt zou kunnen worden van de rol van coördinator als er meer fte beschikbaar zou zijn.

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. 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, op initiatief van de algemeen directeur, een gezamenlijk overleg plaatsgevonden met de toezichthoudende ambtenaren en de coördinator. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 2.2, constateert de rekenkamer dat het door de provincie nagestreefde doel van een eenvormige werkwijze bij IBT nog niet is bereikt.

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 op dit moment coördinerend portefeuillehouder IBT.<sup>22</sup> 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.

---

<sup>22</sup> In de nota IBT (2014/2015) was nog sprake dat de Commissaris van de Koning (CdK) zou fungeren als coördinerend portefeuillehouder. In het coalitieakkoord 2015-2019 (2015) is vastgelegd dat het gedeputeerde Teunissen is geworden.

Tabel 4: Ambtelijke en bestuurlijke invulling IBT, 2016

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

\* Tot mei 2016 gedeputeerde Van Rijsbergen.

\*\* Als er sprake is van een onderwerp met betrekking tot de bestuurlijke organisatie (o.a. herindeling van gemeenten): gedeputeerde Koopmans.



### 3 Interbestuurlijk toezicht per toezichtsterrein

In dit hoofdstuk beschrijven we de inrichting van IBT per toezichtsterrein.

#### 3.1 Archiefbeheer

##### *Algemeen*

Het doel van het toezicht op archiefbeheer is om bij gemeenten, waterschappen en GR-en te komen tot een betrouwbare informatievoorziening.

Toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie is essentieel voor goed bestuur. Het op orde zijn van de digitale en papieren informatiehuishouding en archivering bij de overheid is een voorwaarde om alle andere taken goed te kunnen uitoefenen. Wanneer dit niet in orde is, schaadt het de bedrijfsvoering van een overheid en staat het een deugdelijke verantwoording naar de samenleving in de weg.

Ter versterking van de horizontale verantwoording heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), kritische prestatie-indicatoren (KPI's) vastgesteld op het terrein van de Archiefwet- en regelgeving. Daarmee worden de wettelijke eisen op het terrein van de Archiefwet in vragende vorm gestructureerd weergegeven. De antwoorden moeten de gemeenten inzicht geven of zij voldoen aan de eisen. De KPI's zijn weer afgestemd met het IPO en de ministeries van BZK en Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (OC&W).

Het IPO heeft, in samenspraak met de VNG en de betrokken ministeries in 2012 een aanvullend beleidskader opgesteld voor het interbestuurlijk archieftoezicht: *Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht, Nieuwe schoenen*. In dit beleidskader wordt aangegeven hoe het archieftoezicht zal worden vormgegeven. Als bijlage bij dit kader is ook een informatie-arrangement opgenomen, waarin de toezichtcriteria zijn benoemd alsmede de informatie die de provincie op systematische basis nodig heeft. Bij elk criterium is vermeld, wat het bijbehorende toezichtmiddel is: schorsen/vernietigen of indeplaatsstelling. Elk toezichtcriterium verwijst ook naar de bijbehorende KPI.

Het college van B&W is verantwoordelijk voor het vaststellen van het KPI-verslag en de toezending daarvan inclusief verslag van de behandeling daarvan in de gemeenteraad aan de provincie.

Wanneer de KPI's jaarlijks worden ingevuld en aan de gemeenteraden en provincies worden toegezonden, wordt tevens voldaan aan de informatiebehoefte van de provincies. In het beleidskader wordt tevens gesteld dat ook de waterschappen en GR-en gebruik kunnen maken van de KPI's of eigen instrumenten kunnen opstellen. De informatie kan ook, al dan niet aanvullend, zo wordt aangegeven, in een andere vorm aan de provincie worden toegezonden. Bijvoorbeeld in het verslag van de gemeentearchivaris.

Naast deze systematische informatie *kunnen* de provinciale toezichthouders via zogenaamde *reality checks* of steekproeven incidenteel eigen informatie

verzamelen. De *reality checks* staan naast het informatie-arrangement en zijn bedoeld om te zien of de papieren en digitale werkelijkheid uit de toezichtinformatie ook in de praktijk zo werkt. De *reality checks* staan los van de interventieladder of van het vermoeden van taakverwaarlozing. Uit het geheel van alle in het kader van het informatie-arrangement en de eventuele *reality checks* toegezonden en vergaarde informatie moet uiteindelijk voldoende blijken of een overheid aan de wet- en regelgeving voldoet.

#### *Limburg (beoogde invulling)*

De rekenkamer constateert dat de regels voor archieftoezicht in de Limburgse *Verordening toezichtinformatie* in lijn zijn met het landelijk aanvullend beleidskader archieftoezicht. In de verordening is vastgelegd dat B&W en de dagelijkse besturen van de waterschappen en GR-en jaarlijks voor 15 juli aan GS toezichtinformatie overleggen conform het beleidskader archief. In de nota IBT en de verordening wordt de werkwijze beschreven die de provincie beoogt. Het jaarlijkse verslag van de KPI-verantwoording van B&W aan de raad en de interne beoordeling (verslag behandeling in raad) vormt, als bewijs van de interne beheersing, de belangrijkste informatiebron voor het provinciale toezicht in Limburg. Op basis van een risicoanalyse heeft de provincie uit de KPI's vier cruciale thema's gekozen als focus voor het toezicht, die ook corresponderen met de aanbevelingen van de VNG bij de KPI's.

De provincie controleert de uitvoering door de ondertoezichtgestelden en of de adviezen c.q. besluiten van B&W en de gemeenteraad dan wel dagelijkse en algemene besturen gevolgd worden. Controle op de archief-technische aspecten wordt uitgevoerd door een ingehuurde gediplomeerde archivaris. De conceptbeoordeling van de interne beheersing van de vier thema's wordt eerst ambtelijk aan de ondertoezichtgestelden voorgelegd, zodat eventuele misverstanden of onvolkomenheden kunnen worden weggenomen. Daarna stelt de provincie de beoordeling officieel vast. De gemeenten worden via een besluit van GS schriftelijk in kennis gesteld van de beoordeling inclusief daarbij behorende aanbevelingen.

#### *Limburg (invulling in de praktijk)*

In de praktijk, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, wordt bij het archieftoezicht de nota IBT en de verordening gehanteerd. Deze geven de richtlijnen voor de uitvoering. Voor archieftoezicht zouden, al dan niet tijdelijk, een deel van de specifieke toezichtinstrumenten worden behouden. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat sinds de Wet RGT voor archiefbeheer in Limburg geen sprake meer is van specifiek toezicht, omdat de wet het toezicht generiek maakt.

De communicatie met de ondertoezichtgestelden verloopt schriftelijk. De provincie vraagt schriftelijk de benodigde informatie op, ontvangt deze informatie schriftelijk en de provincie communiceert naar aanleiding van de beoordeling van deze informatie ook weer schriftelijk met de ondertoezichtgestelden.

In juni 2013 heeft de provincie brieven aan de gemeenten en waterschappen gestuurd om de wijzigingen naar aanleiding van de Wet RGT toe te lichten en de

benodigde informatie op te vragen over 2013. Naar de GR-en zijn destijds geen brieven gestuurd en daar is ook geen informatie opgevraagd. Door personele omstandigheden is het toezicht vervolgens niet proactief uitgevoerd. In 2015 heeft een ingehuurde archivaris de beoordeling over de in 2014 ontvangen informatie uitgevoerd en de uitkomsten daarvan teruggekoppeld aan de gemeenten. Er wordt bij archieftoezicht geen gebruik gemaakt van de website *Waarstaatjegemeente.nl*, omdat, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, deze 'vrijstelling' van gegevensaanlevering niet van toepassing is op de archieven. Omdat het proces in 2013/2014 voor iedereen (provincie, gemeenten en waterschappen) nieuw was, heeft de provincie ervoor gekozen om niet in termen van 'taakverwaarlozing' te spreken (mede omdat er ook geen 'hevige branden' zijn geconstateerd), maar van aandachtspunten. Er zijn geen reality checks uitgevoerd en er zijn ook geen stappen op de interventieladder gezet. Omdat deze beoordelingsronde voor alle betrokkenen een nieuwe werkwijze betrof, is de provincie in deze begintijd coulant met de gemeenten omgegaan.

Naar aanleiding van de verantwoording in de jaarstukken 2015, waarin wordt aangegeven dat archieftoezicht in 2015 slechts gedeeltelijk is uitgevoerd, hebben PS de schriftelijke vraag gesteld wat daarvan de reden is. GS geven in hun antwoord aan dat het proces anders is verlopen dan vooraf was voorzien, met vertraging tot gevolg. Ook al was er rekening gehouden met een gewenningsproces dat ook de ondertoezichtgestelden ondergaan, bleek, zo wordt aangegeven, in de praktijk de opgevraagde informatie te laat en/of incompleet te zijn aangeleverd. In een brief van de provincie aan de gemeenten en waterschappen van 28 juni 2016 wordt aangegeven: "door diverse omstandigheden en aanloopproblemen is helaas vertraging opgelopen".

Op 29 juni 2016 heeft de provincie de brieven verstuurd aan de gemeenten en waterschappen met het verzoek om de toezichtinformatie over het jaar 2015 aan de provincie te sturen. Daarbij is aan de gemeenten gevraagd om indien van toepassing aan te geven van welke GR-en de instantie deel uitmaakt, zodat de provincie ook deze kan aanschrijven en van hun verantwoordelijkheden in deze op de hoogte te brengen. De provincie heeft, zo is gesteld, op onderdelen een verduidelijking aan de GR-en gevraagd. De informatie die de provincie in 2016 van de ondertoezichtgestelden ontvangt, wordt als nulmeting genomen om te kijken hoe ver de gemeenten zijn met (horizontale verantwoording) kwaliteit van de informatie. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat ze het vastleggen van de uitgangssituatie een essentiële actie acht om IBT daadwerkelijk en gecoördineerd vorm te kunnen geven.

In de periode 2012-2016 heeft de provincie geen externe signalen ontvangen over mogelijke misstanden/taakverwaarlozing bij de ondertoezichtgestelden.

Sinds april 2016 is er binnen de provincie een nieuwe toezichthouder archief. Voor de taakuitvoering is 0,1 fte beschikbaar. De toezichthouder verzorgt het administratieve proces: de schriftelijke correspondentie vanuit de provincie richting gemeenten en waterschappen. In 2013 deed iemand anders dat en was er 0,3 fte beschikbaar voor het archieftoezicht. Deze persoon is ziek geworden en vanaf eind 2014 tot april 2016 is de functie niet proactief ingevuld door personele

omstandigheden (onvoldoende capaciteit beschikbaar). De beoordeling van de ontvangen informatie vindt plaats door een ingehuurde archivaris. De provincie heeft afspraken gemaakt met de provincie Noord-Brabant om daarbij gebruik te kunnen maken van de Brabantse provinciearchivaris. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt verder aangegeven dat met 0,1 fte ook alléén de administratieve handelingen kunnen worden uitgevoerd. De controle wordt sober uitgevoerd. In geval van inhoudelijke vragen/zaken kan contact worden opgenomen met het Regionaal Historisch Centrum Limburg (RHCL).

### **3.2 Wabo**

#### *Algemeen*

De provincies zijn per 1 oktober 2012 de nieuwe toezichthouders bij uitvoering van de Wabo. De provincies hebben in samenspraak met de toenmalige VROM-Inspectie, een overzicht gemaakt van de cruciale - meest risicovolle - medebewindstaken op het gebied van Wabo. De risicothema's 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. Er is sprake van hardnekkige nalevingstekorten door personele inzet, ervaring en frequentie. Achterblijvende taakuitvoering van gemeenten (bestuurlijk toezicht) wordt daarbij gezien als een belangrijke medeoorzaak; het onderwerp heeft niet voldoende prioriteit in de gemeentelijke organisatie, zo constateerde de toenmalige VROM-Inspectie. De minister van Infrastructuur en Milieu gaat ervan uit dat onder meer door de RUD's de kwaliteit van het vergunning- en handhavingsproces geborgd zal worden. Daarnaast zijn er kwaliteitscriteria vastgesteld die bedoeld zijn om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de uitvoeringsorganisatie te borgen. Pas als de kwaliteitscriteria zijn geïmplementeerd en als de achterstand op de risicothema's is ingelopen is actieve toepassing van IBT door de provincies op dit gebied wat de minister betreft aan de orde.

#### *Limburg (beoogde invulling)*

Op 27 november 2012 hebben GS besloten om systeemtoezicht te houden op de risicothema's asbest en kwaliteit en veiligheid van gebouwen. In de nota IBT wordt aangegeven dat (vooralsnog) getoetst zal worden of de beleids- en beheercyclus voor de uitvoering voldoende benodigde voorwaardenscheppende kaders bevat. En dat naast dit beperkte systeemtoezicht verder wordt gewerkt op basis van het piepsysteem.<sup>23</sup> In het projectplan uit 2012 wordt gesteld dat de provincie op 1 oktober 2012 een goed operationeel 'piepsysteem' moet hebben, zodat op de nieuwe toezichtterreinen Wabo en RO eventuele signalen kunnen worden ingediend bij de provincie en GS deze kunnen onderzoeken.

---

<sup>23</sup> In de verordening staat daarentegen dat de achterstanden aanleiding zijn voor actief toezicht en een systematische informatie-uitvraag.

In de nota IBT en de verordening heeft de provincie vastgelegd welke informatie ze van de ondertoezichtgestelden nodig heeft en op basis waarvan ze zich een beeld wil vormen over het niveau van de uitvoering en indien nodig door kan vragen. Het betreft voor de risicothema's onder andere besluiten over het handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma en het verslag van de evaluatie. De rekenkamer stelt vast dat de informatie die daarbij genoemd wordt in de nota IBT niet geheel overeenkomt met deze in de verordening (zie bijlage 3). Op de website van de provincie staat vermeld dat het bij Wabo nu nog om de handhaving van vergunningen en meldingen gaat, maar in 2016 ook de vergunningverlening zelf wordt toegevoegd aan de verantwoordingscyclus van de Wabo.

Er is lang onduidelijkheid geweest over de toedeling van financiële middelen door het Ministerie van BZK voor de overdracht van de toezicht op Wabo en RO. Voorjaar 2013 heeft het ministerie definitief financiële middelen voor 1 fte voor Wabo en RO toegezegd.

#### *Limburg (invulling in de praktijk)*

In de praktijk, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, wordt bij de uitvoering van het toezicht de verordening en nota IBT gehanteerd, waarbij de verordening leidend is omdat dit een wettelijk instrument is van de provincie. Momenteel zijn gemeenten nog bezig met het vormgeven en invullen van hun systeemvereisten en het vaststellen van de wettelijk vereiste VTH kwaliteitsverordeningen. Dit ten gevolge van de nog in te halen achterstanden, de RUD-vorming die rond moet zijn en de toekomstige wetwijzigingen met betrekking tot de Wabo ('vergunningverlening' wordt nog aan de procesvereisten van de Wabo toegevoegd).

Het provinciale toezicht heeft zich tot dusverre dan ook beperkt tot het vaststellen van een nulsituatie bij gemeenten en waterschappen. Zoals ook voor het archieftoezicht, is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat de provincie het vastleggen van de uitgangssituatie een essentiële actie acht om IBT daadwerkelijk en gecoördineerd vorm te kunnen geven. Dit is gebeurd via een enquête waarbij in kaart gebracht is hoe ver zij zijn op het gebied van het voldoen aan de 'Big 8' (processtappen kwaliteitscriteria 2.1).<sup>24</sup> De toezichthouder geeft de gemeenten de ruimte om aan de eisen te voldoen en daarbij worden de gemeenten niet aan de termijnen uit de verordening gehouden. Niet alle gemeenten hebben namelijk dezelfde begrotingscyclus. De toezichthouder geeft aan aanvankelijk meer opgetreden te hebben als adviseur en procesbegeleider om deze criteria bij gemeenten geïmplementeerd te krijgen. Waarschijnlijk kan pas, zo wordt aangegeven, in 2017/2018 van de gemeenten verwacht worden dat ze hun processen op orde hebben en kan de provincie ook dan pas de kwaliteit van de stukken beoordelen (actief toezicht).

---

<sup>24</sup> In 2015 is vanuit de provincie IBT-breed een enquête uitgezet bij de Limburgse gemeenten over hoe ver ze destijds waren.

Maar hoe dat dan ingevuld moet worden is nog de vraag, zo wordt daarbij opgemerkt, want er is voor dit toezicht samen met RO en faciliteit ten behoeve van de OR 1 fte beschikbaar. Met de door het ministerie beschikbaar gestelde capaciteit aan de provincies kan het toezicht slechts sober worden uitgevoerd. In Limburg is deze capaciteit aangehouden, zo geeft de toezichthouder aan, maar in verschillende andere provincies zijn meer fte's beschikbaar gesteld in vergelijking met Limburg. Daar hebben de toezichthouders dan ook meer mogelijkheden dan in Limburg om op verschillende wijzen te experimenteren met hun toezichttaak en deze rol meeromvattend in te vullen.

Ook geeft de toezichthouder aan dat de provincie momenteel minder bezig is met het toezicht op de Wabo bij waterschappen omdat zich daar minder risico's voordoen, de twee waterschappen binnenkort zullen fuseren en de waterschappen nog geen eigen kwaliteitscriteria hebben. Voor het toezicht zoekt de toezichthouder eigenstandig op gemeentewebsites zijn informatie bij elkaar. De verordening kan/zal slechts gebruikt worden in het geval informatie niet vindbaar is of als gemeenten de informatie niet aanleveren. De informatie op de website *Waarstaatjegemeente.nl* is nog niet echt bruikbaar voor het toezicht. De toezichthouder geeft aan dat de informatie op de site sterk verschilt per gemeente en dat bij een coördinatieoverleg IBT van IPO en KING, de ontwikkelaar van de site, is gebleken dat er (nog) geen consensus bestaat over welke toezichtindicatoren met betrekking tot de Wabo/WRO er op deze website moet worden gerapporteerd.

De interventieladder is in de huidige periode nog nooit doorlopen. In het algemeen belt de betreffende ambtenaar met 'collega's' uit gemeenten mochten er zaken opvallen en/of klachten zijn. In het algemeen wordt bestuurlijk aan handhavingstaken in Nederland weinig prioriteit gegeven, zo wordt opgemerkt. Er is meer aandacht van de politiek nodig om deze taken beter te kunnen gaan uitvoeren.

### **3.3 Ruimtelijke ordening**

#### *Algemeen*

De provincies zijn per 1 oktober 2012 de nieuwe toezichthouders uitvoering RO. De provincie is daarmee formeel 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. In samenspraak met de toenmalige VROM-Inspectie zijn door de provincies ook op het gebied van RO de cruciale medebewindstaken benoemd waarvan onderzoek heeft uitgewezen dat de uitvoering door gemeenten (nog) niet op orde is.

#### *Limburg (beoogde invulling)*

Op 27 november 2012 hebben GS besloten om systeemtoezicht te houden op het risicothema handhaving bestemmingsplannen. Daarbij wordt opgemerkt dat het

zwaartepunt van IBT op Wabo en RO zal liggen op de Wabo-taken, omdat er ten aanzien van RO weinig tot niets zal veranderen zolang de mogelijkheid in de wet blijft bestaan tot het geven van een reactieve aanwijzing. In lijn daarmee wordt in de nota IBT aangegeven dat door de provincie Limburg de nadruk wordt gelegd bij het toezicht op het systematisch beoordelen van de handhaving van bestemmingsplannen.

In de nota IBT en de verordening heeft de provincie vastgelegd welke informatie ze van de ondertoezichtgestelden nodig heeft voor het toezicht. Het betreft bijvoorbeeld informatie over de mate waarin de gemeente beschikt over gebiedsdekkende structuurvisies en bestemmingsplannen, voornemens komend jaar en verslag afgelopen jaar inzake handhaving en beleid bestemmingsplannen. De rekenkamer stelt vast dat de informatie die daarbij genoemd wordt in de nota IBT niet geheel overeenkomt met deze in de verordening (zie bijlage 3).

In de nota IBT staat dat de provincie daarnaast bestemmingsplannen nader kan toetsen en dat signalen en meldingen zullen worden getoetst. Ook zal ze nader aanvullend onderzoek (reality check) uitvoeren afhankelijk van de noodzaak daartoe.

#### *Limburg (invulling in de praktijk)*

In de praktijk voert de toezichthouder Wabo ook het toezicht RO uit. Voor deze toezichtsterreinen en voor de OR heeft hij in totaal 1 fte beschikbaar. Uit het gesprek met de toezichthouder blijkt dat hij zich (vooralsnog) hoofdzakelijk bezig houdt met de Wabo.

### **3.4 Huisvesting verblijfsgerechtigden**

#### *Algemeen*

Het doel van het toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden is er zeker van te zijn dat gemeenten voldoen aan het gestelde in artikel 60b van de Huisvestingswet, namelijk het beschikbaar stellen van voldoende huisvesting voor statushouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning). Het Rijk legt elk halfjaar aan gemeenten een kwantitatieve taakstelling op. Het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) stuurt de provincies maandelijks de voor het toezicht benodigde gegevens.

#### *Limburg (beoogde invulling)*

De benodigde informatie voor het toezicht is niet in de verordening vastgelegd omdat deze maandelijks van het COA wordt ontvangen. In de nota IBT wordt aangegeven dat de voortgang wordt beoordeeld aan de hand van de cijfers die de provincie van het COA ontvangt en tijdens regionale bijeenkomsten wordt besproken met de gemeenten. De beoordeling vindt plaats op basis van een aantal geformuleerde toezichtcriteria. Als daaraan niet wordt voldaan en binnen de afgesproken termijnen (binnen zes maanden alsnog realiseren taakstelling) de taakstelling niet gerealiseerd wordt, zal na waarschuwing (trede 4) en besluit (trede 5), tot interventie (indeplaatsstelling) worden overgegaan. De provincie is dan gehouden te voorzien in de huisvesting van het resterende aantal statushouders ten laste/op kosten van de gemeente. In het *Aanvullend beleidskader interbestuurlijk toezicht met betrekking tot huisvesting van verblijfsgerechtigden in de provincie Limburg* (oktober 2013) wordt aangegeven hoe, op basis van welke informatie en wanneer de provincie overgaat tot welke bevoegdheid.

In de nota voor GS met actiepunten (juni 2013) staat dat PS halfjaarlijks zullen worden geïnformeerd via mededelingen van de portefeuillehouder aan de betreffende Statencommissie.

#### *Limburg (invulling in de praktijk)*

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in de praktijk het aanvullende beleidskader wordt gevolgd. Ook kunnen gemeenten, zo wordt aangegeven, daarin zien op welke wijze de provincie toezicht houdt en wanneer ze de interventieladder zal betreden (transparantie/duidelijkheid). De toezichthoudende ambtenaar geeft aan dat de provincie Limburg sinds 2007 voor een proactieve aanpak heeft gekozen met betrekking tot IBT en de huisvesting van verblijfsgerechtigden. Mede door de toename van het aantal vluchtelingen in Nederland/Limburg de afgelopen jaren is het thema een hot issue binnen zowel PS als GS. Dit heeft er toe geleid dat er verschillende gremia actief zijn, waarin ook de provincie participeert, die zich bezighouden met verblijfsgerechtigden.

Voor de huisvesting van deze verblijfsgerechtigden heeft de provincie Limburg in het begin het initiatief genomen tot een regio-overleg van de vijf Limburgse regio's. Daartoe is per regio tweemaal per jaar een overleg gefaciliteerd. Nu ligt de verantwoordelijkheid voor het organiseren e.d. van het overleg bij de regio's en is de provincie één van de deelnemers. Bij dit regio-overleg zijn representanten aanwezig van de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij huisvesting. Vertegenwoordigers van gemeenten van de vijf Limburgse regio's gaan in gesprek met de provincie, het COA, woningcorporaties en Vluchtelingenwerk. Soms worden daarbij ook vertegenwoordigers uitgenodigd van het Platform Opnieuw Thuis en Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV - een initiatief van de VNG), die tevens betrokken zijn bij de huisvesting en de gemeenten helpen. Tijdens het overleg valideert de provincie de van het COA ontvangen gegevens en worden onder andere de knelpunten besproken en wordt gezamenlijk gezocht naar oplossingen. Gemeenten helpen elkaar om te voldoen aan de taakstellingen. Het



afgelopen jaar (vanaf november 2015) is de frequentie van deze overleggen toegenomen vanwege de verhoogde taakstelling vanuit het Rijk.

De provincie stuurt elk jaar naar iedere gemeente een brief waarin wordt vermeld of de betreffende gemeente of wel of niet aan de taakstelling van het Rijk heeft voldaan. Mocht een gemeente niet aan een taakstelling voldoen dan zal de provincie voordat zij verdere stappen op de interventieladder onderneemt en tot dreiging met sancties overgaat eerst kijken of er afspraken op maat gemaakt kunnen worden (provincie hanteert in beginsel een 'soepele opstelling'). Ook gemeenten die gedurende het jaar achterlopen krijgen een brief. Zo hebben recentelijk vier gemeenten een brief ontvangen. Verder hebben het afgelopen jaar in verschillende gemeenten (5) gesprekken op bestuurlijk niveau plaatsgevonden om ervoor te zorgen dat gemeenten met een grotere achterstand die te langzaam wordt ingelopen, op deze manier over gaan tot het huisvesten van verblijfsgerechtigden. Met de komst van de Wet RGT is het tot dusverre bij het houden van toezicht gebleven (bestuurlijk overleg en het dreigen met de sancties bleek voldoende). Voor huisvesting verblijfsgerechtigden besluit de provincie eind 2016 dat enkele gemeenten met achterstanden tot respectievelijk 1 februari of 1 maart 2017 de tijd krijgen om verblijfsgerechtigden, die in 2016 in deze gemeenten gehuisvest hadden moeten zijn, onder te brengen. Na die datum zal de provincie overgaan tot juridische interventie (indeplaatsstelling), zo wordt gesteld.

Conform het gestelde in de nota voor GS uit 2013, heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat PS, ten gevolge van een aangenomen motie (756), minimaal tweemaal per jaar geïnformeerd worden over (toezicht op) huisvesting van verblijfsgerechtigden via mededelingen portefeuillehouder. Deze mededelingen (bijvoorbeeld mededeling portefeuillehouder 19 juli 2016) bevatten informatie over de geboekte resultaten van de Limburgse gemeenten en geven aan dat de provincie in gesprek zal gaan met de gemeenten die hun taakstelling niet halen. Daarbij ontvangt de commissie Cultuur en Samenleving sinds september 2015 voor iedere vergadering een integrale informatievoorziening stand van zaken vluchtelingenaangelegenheden. Over de huisvesting wordt hier ingegaan op de stand van zaken van de gemeenten met een achterstand en prognoses voor de komende periode.

Naar aanleiding van de verantwoording in de jaarstukken 2015 hebben PS de schriftelijke vraag gesteld wat de actuele stand van huisvesting verblijfsgerechtigden is en op welke wijze de provincie haar rol uitvoert, gezien de huidige grote stroom van vluchtelingen. GS geven in hun antwoord aan dat de enorme opgave alleen kan worden gerealiseerd door een gezamenlijke en structurele aanpak. De provincie houdt proactief toezicht, maar wil gemeenten ook helpen (ondersteunende rol). Daarnaast geven GS inzicht in de actuele taakstelling en het aantal gehuisveste personen in de eerste vier maanden van 2016.

Momenteel is 0,3 fte beschikbaar voor de taakuitvoering. Daarvoor was dit 0,7 fte. De keuze voor de regionale insteek maakt het mogelijk om de taak goed uit te voeren al is er misschien sprake van beperkt aantal fte, zo wordt gesteld.

### 3.5 Monumentenzorg

#### *Limburg (beoogde invulling)*

In de nota voor GS van juni 2013 wordt, zoals reeds eerder opgemerkt, aangegeven dat op het gebied van monumentenzorg de provincie geen systeemtoezicht zal uitoefenen, maar het toezicht zal uitvoeren op basis van het piepsysteem. In de nota IBT wordt conform aangegeven dat op dit terrein geen systeemtoezicht zal plaatsvinden. 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”. Er wordt vanuit gegaan dat de gemeenten in het kader van hun horizontale verantwoording hun verantwoordelijkheid zullen nemen. Mochten naar aanleiding van een ontvangen signaal de resultaten daarvoor aanleiding geven dan kan alsnog een - dieper gaande - reality check bij een gemeente plaatsvinden. Er zijn geen toezichtcriteria geformuleerd.

#### *Limburg (invulling in de praktijk)*

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in lijn met de beschreven werkwijze in de nota IBT er geen actief toezicht wordt uitgeoefend op monumentenzorg.

De rekenkamer merkt op dat in geen enkel (door de provincie aangereikt of door de rekenkamer verzameld) document expliciet is aangegeven dat op basis van een risicoanalyse de provincie geen systeemtoezicht zal houden op monumentenzorg. In de nota IBT wordt aangegeven dat er te weinig middelen beschikbaar zijn voor systeemtoezicht (onderbouwing).

### 3.6 (Gemeente)Financiën

#### *Algemeen*

Het doel van het financieel toezicht op gemeenten is het bevorderen van een gezonde financiële positie van gemeenten. Financieel toezicht is er mede op gericht te voorkomen dat gemeenten een beroep moeten doen op middelen van de collectiviteit van de gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet). Het toezicht valt buiten de Wet RGT, er wordt met specifieke toezichtinstrumenten gewerkt. Sinds 2013 geldt het criterium ‘structureel en reëel begrotingsevenwicht’.

#### *Limburg (beoogde invulling)*

Voor financieel toezicht is het *Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader ‘Kwestie van evenwicht!’*, het beleidskader, de belangrijkste leidraad voor de provincie bij het vormgeven van het financieel toezicht in de praktijk. Er staat in beschreven hoe het toezicht in de praktijk vorm krijgt en welke normen daarbij worden gehanteerd. Voor het bijzondere preventieve toezicht bij een herindelingsprocedure heeft de provincie een apart beleidskader gemaakt, de

*Handreiking administratief organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling.*

Bij herindeling, zo wordt in het Gemeenschappelijk toezichtkader aangegeven, worden de desbetreffende gemeenten per definitie onder preventief toezicht gesteld. Wat betreft het toezicht op GR-en, wordt aangegeven dat dit in beginsel analoog is aan het toezicht op de gemeente, maar dat toezichthouders vrij zijn om aan te geven tot op welke hoogte zij invulling willen geven aan deze analogie binnen de wettelijke kaders.

In de verordening zijn geen bepalingen opgenomen voor financieel toezicht omdat deze buiten de herziening IBT is gelaten en bepalingen voor toezichtinformatie - onveranderd - zijn opgenomen in de Gemeentewet.

In de nota IBT wordt aangegeven welke toezichtcriteria de provincie hanteert en wanneer de provincie overgaat tot welk instrument met welke toezichtintensiteit en wat dat inhoudt:

1. geraamde structurele uitgaven en inkomsten in evenwicht
2. uit meerjarenraming is aannemelijk dat dit evenwicht wordt gecontinueerd
3. er is voor zover bekend geen sprake van bestuurlijk relevante onderwerpen die de financiële positie substantieel nadelig kunnen beïnvloeden.

GS sturen de Limburgse gemeenten jaarlijks een brief met aandachtspunten voor de samenstelling van de volgende begroting; de zogenoemde begrotingsbrief. Ze beoordelen niet alleen de kwaliteit c.q. plausibiliteit van de begroting en meerjarenraming, maar ook de kwaliteit van het saldo van de jaarrekening.

- *Repressief toezicht*

Bij goede en matige uitvoering: repressief toezicht met respectievelijk een lage en middel toezichtintensiteit (begroting vergt geen goedkeuring van GS (kan direct uitgevoerd worden), regulier ambtelijk en bestuurlijk contact, monitoren begrotingswijzigingen (kunnen direct uitgevoerd worden), onderzoek programmarekening met accountantsverslag, opvragen nota's deelonderwerpen financiële positie. Waaraan bij matige uitvoering wordt toegevoegd: verdiepingsvragen rondom meerjarige financiële problematiek, intensivering contacten, monitoren herstelmaatregelen/begrotingswijzigingen en het zijn van een sparringpartner).

- *Preventief toezicht*

Bij slechte uitvoering: preventief toezicht met hoge toezichtintensiteit: goedkeuring begroting /begrotingswijzigingen noodzakelijk, besluit inrichting toezichtregime, intensivering ambtelijk en bestuurlijk contact, verdiepingsvragen rondom financiële problematiek, afspraken rondom termijn voor herstel, monitoren van herstelmaatregelen, het zijn van sparringpartner, opvragen nota's deelonderwerpen, facultatief het houden van een begrotingsscan op verzoek van de gemeente via BZK, onderzoek programmarekening met accountantsverslag.

In het Gemeenschappelijk toezichtkader wordt in aanvulling hierop nog een derde soort toezicht onderscheiden:

- *Meerjarig repressief toezicht*

Als gevolg van een in Limburg uitgevoerde toezichtpilot wordt gewerkt met de mogelijkheid een uitspraak te doen over een meerjarige vorm van repressief toezicht (voor maximaal 4 jaar). Hieraan ten grondslag ligt een diepgaand (periodiek) onderzoek naar de financiële positie en de financiële functie bij de

gemeente (verdiepingsonderzoek). Voorts wordt jaarlijks gemonitord om te bezien of de uitspraak gehandhaafd kan blijven, dan wel daar op terug gekomen moet worden in verband met verslechtering van de financiële positie.

*Limburg (invulling in de praktijk)*

In de praktijk, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, wordt bij het financiële toezicht de P&C-cyclus van de gemeenten en GR-en op de voet gevolgd door de provincie. Elk jaar ontvangen ze in het voorjaar (t) van GS een begrotingsbrief waarin staat:

- wat de provincie graag aan documenten wil ontvangen en wanneer (jaarstukken jaar t-1 en begroting jaar t+1);
- de specifieke aandachtspunten van het toezicht voor dat jaar;
- de nieuwe regels;
- indien van toepassing uit te voeren verdiepingsonderzoek;
- indien van toepassing de vraag of, en zo ja hoe, de aanbevelingen uit het verdiepingsonderzoek zijn opgepakt.

Soms wordt door de provincie aanvullend gebruik gemaakt van de verslagen van relevante raadsvergaderingen en/of wordt een raadsvergadering bezocht (kijken naar kwaliteit horizontaal toezicht). Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de provincie in de toezichtpilot onder meer seminars heeft georganiseerd, gevraagd en ongevraagd advies heeft gegeven en, (vooral) in aanvulling op wat in de wet wordt gevraagd, voert ze één keer per vier jaar bij elke gemeente een verdiepingsonderzoek uit. Eén van de doelen hiervan is een betere relatie op te bouwen met de gemeenten. Elk college van GS beoordeelt opnieuw of ze willen doorgaan met deze toezichtvorm. Momenteel is het regulier beleid.

Bij de beoordeling volgt de provincie de wet en het Gemeenschappelijk toezichtkader en hanteert ze maatwerk. Ze wil niet in alle gevallen te formeel optreden want dat kan ten koste gaan van het doel van het toezicht en de relatie met de gemeenten en GR-en. Afhankelijk van geldende omstandigheden treedt ze al dan niet strikt op bij het overtreden van de regels. De ambtenaren die het toezicht uitvoeren, stellen de beoordeling en het advies naar aanleiding daarvan op. GS kunnen daarvan afwijken. De gemeenten en GR-en ontvangen vervolgens van GS een brief met de resultaten van de beoordeling en aanbevelingen. Tevens wordt er een persbericht opgesteld over de resultaten van het financieel toezicht. Er wordt één à twee keer per jaar preventief toezicht opgelegd wegens termijnoverschrijding. Inhoudelijk gezien wordt in het algemeen ruim voldoende aan het toegepaste criterium voldaan. Bij de begroting 2016 was sprake van twee gemeenten die onder preventief toezicht zijn gesteld.

De ambtenaren die belast zijn met het financiële toezicht houden een database bij waarin wordt aangegeven hoe de beoordeling (stoplicht) heeft plaatsgevonden. Dit is ook handig, zo geven ze aan, voor nieuwe medewerkers.

Jaarlijks ontvangen PS ter informatie de stand van zaken bij de gemeenten, zo wordt aangegeven. In de P&C-documenten wordt alleen iets over het financieel toezicht opgenomen 'als er iets speelt'.

Voor de toezichthoudende taken gemeentefinanciën is samen met het toezicht op waterschappen 5,5 fte beschikbaar.

### **3.7 Waterschappen**

#### *Algemeen*

Het toezicht op de waterschappen kent drie sporen:

1. beleidstoezicht
2. financieel toezicht
3. institutioneel toezicht (toezicht op de organisatie).

Een bijzonder kenmerk van het toezicht is dat het mede tot doel heeft de functionele bestuurslaag (taakvervulling van waterschappen) in te passen in het algemeen bestuur/beleid van de provincie.

De toezichthoudende taken omvatten in principe alle facetten van het waterbeheer: organisatorische aspecten (bijvoorbeeld opheffen en instellen van waterschappen), financiële aspecten (bijvoorbeeld kostentoedelingsverordening, begroting en jaarrekening) en de taakuitoefening door het waterschap. Na de invoering van de Wet RGT blijven voor het toezicht op waterschappen naast de generieke instrumenten, specifieke instrumenten behouden.

#### *Limburg (beoogde invulling)*

In de nota IBT wordt aangegeven dat de provincie Limburg zich vooral richt op de doorwerking van het provinciale (water)beleid in de taakuitoefening door de waterschappen en daarmee op de inbedding van het waterbeheer in het geheel van het omgevingsbeleid. De provincie hanteert daarbij het uitgangspunt dat het waterschap een zelfstandige en volwassen overheid is die een samenwerkingspartner is in de uitvoering van het waterbeleid. Daarom hanteert de provincie ook bij de toepassing van specifieke toezichtbevoegdheden de algemene uitgangspunten van IBT nieuwe stijl. In de nota IBT en in de toelichting op de verordening toezichtinformatie wordt gesteld dat de werkwijze van het toezicht en de informatiestromen voor dit terrein ongewijzigd zijn, omdat in het waterdomein al gewerkt werd conform de uitgangspunten van IBT nieuwe stijl. In de verordening zijn dan ook geen bepalingen opgenomen voor toezicht op waterschappen omdat, zo wordt daarin gesteld, er voor de (bestaande) informatiestromen vooralsnog geen wijzigingen zijn voorzien. In de nota IBT wordt aangegeven dat in alle gevallen het toezicht op de waterschappen wordt uitgevoerd vanuit een proactieve houding, waarbij betrokkenheid, afstemming en advisering aan de voorkant van een traject (bijvoorbeeld via een projectteam/klankbordgroep of het beoordelen van een conceptplan/besluit) bijdraagt aan de kwaliteit van het uiteindelijke product en mogelijke knelpunten aan de achterkant (inzet toezichtinstrumenten) beperkt. De

wijze waarop dit exact vorm wordt gegeven (eigen activiteiten, intensiteit, frequentie) verschilt per onderwerp.

*Limburg (invulling in de praktijk)*

In de praktijk, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven, 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, zo wordt daarbij gesteld. Er worden bijvoorbeeld geen extra eisen gesteld, zoals bij het financiële toezicht op de gemeenten (die in de begrotingsbrief kenbaar worden gemaakt). Het toezicht omvat beleidstoezicht en financieel en institutioneel toezicht. De informatie die door de waterschappen aan de provincie moet worden aangeleverd, wordt 'automatisch' aangeleverd en dat gebeurt ook altijd op tijd. Het betreft de begroting, de begrotingswijzigingen, de voorjaarsnota en de jaarstukken. Na ontvangst kijkt de provincie inhoudelijk naar deze stukken. De provincie beoordeelt of ze deze op tijd heeft ontvangen en of deze aan de eisen van de Waterschapswet voldoen. Als er iets niet klopt, dan neemt de provinciale ambtenaar contact op met het waterschap om het op te lossen. Er vindt geen expliciete terugkoppeling plaats over de beoordeling. De waterschappen weten: geen nieuws is goed nieuws. Deze werkwijze wordt al geruime tijd gehanteerd, zo wordt aangegeven. De interventieladder is bij het toezicht op waterschappen nog nooit 'beklommen', dat is ook niet nodig geweest. De waterschappen hebben het op orde. De uitvoering van het toezicht loopt op deze manier prima, zo wordt aangegeven. Komend jaar zal echter wel extra goed worden gekeken naar de waterschappen, omdat per 1 januari 2017 de twee waterschappen tot één waterschap fuseren. Daarbij zal de aandacht specifiek uitgaan naar hoe het 'nieuwe' waterschap loopt en zal ook de ontwikkeling van de afstemming van de tarieven van de waterschapsheffingen worden gevolgd. 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.

PS worden, zo is aangegeven, over het toezicht geïnformeerd als daartoe reden is. Daarbij wordt ook de regel gehanteerd: geen nieuws is goed nieuws.

## **4 Provinciale Staten en IBT**

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer inzicht in de rollen van PS bij IBT en de informatie aan PS over IBT.

### **4.1 Rollen PS**

PS hebben een beperkte rol bij IBT gespeeld. Voor veel terreinen bepalen zij de beleidskaders, maar voor IBT doen GS dit (bijvoorbeeld de nota IBT en het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader). Wel stellen PS vanuit hun budgetrecht middelen beschikbaar voor de uitvoering van IBT. 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 hebben directe invloed op de intensiteit van het toezicht, bijvoorbeeld door de visie die zij hebben en de focus en werkwijze die zij kiezen.

De leden van GS zijn verplicht PS te informeren en aan PS verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur (Provinciewet). 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 op basis van artikel 2 lid 2 van het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* met inachtneming van dit besluit 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.

### **4.2 Informatie aangeboden aan PS**

In oktober 2009 werden PS geïnformeerd over de op handen zijnde herziening van interbestuurlijk toezicht. In het document *Uitvoeringsplan herziening IBT* van het Ministerie van BZK (mei/juli 2009), dat PS ontvangen, wordt aangegeven dat de provinciale organisaties zich voorbereiden op de herziening van het interbestuurlijk toezicht 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 (een onderdeel van) IBT.

De rekenkamer constateert 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 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 toezichtsterreinen. 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.<sup>25</sup>

In onderstaande tabel/tijdlijn wordt een overzicht gegeven wanneer PS in de begrotingen en jaarstukken en in algemene (beleids)documenten over IBT zijn geïnformeerd over welk toezichtsterrein. Groen gearceerd betekent dat het inhoudelijke informatie betreft. 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.

---

<sup>25</sup> 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 5: Informatie over IBT aan PS

	2009	2011	2012		2013			2014				2015		2016	
	herz	B12	JS11	B13	JS12	Archi	B14	JS13	Arch	Ibt	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	X**	X
Financiën*			X							X			X		X
Waterschappen*			X							X					
RGT	X	X		X	X		X	X		X	X	X	X	X	X
IBT							X	X		X	X	X	X	X	X

Herz=Uitvoeringsplan herziening IBT (BZK); B12=begroting 2012 (etcetera); JS11=jaarstukken 2011 (etcetera); Archi=brieven aan ondertoezichtgestelden over wijzigingen toezicht; Arch=Onderzoeksbrief toezicht op archiefzorg (rekenkamer) en mededeling portefeuillehouder in verband met toezegging naar aanleiding daarvan; IBT=Verordening toezichtinformatie en nota IBT.

\* 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.

Hierna volgt een beschrijving van de informatie over IBT die in de verschillende documenten in de periode 2009-2016 aan PS zijn aangereikt (uitwerking tijdlijn).

### 2009 Doel en uitgangspunten herziening IBT

Voor de PS-vergadering van 9 oktober 2009 stond op de lijst van ingekomen stukken het *Uitvoeringsplan herziening Interbestuurlijk toezicht* (19 mei 2009) en bijbehorende aanbiedingsbrief (d.d. 2 juli 2009) van het Ministerie van BZK. Dit uitvoeringsplan is, zo wordt gesteld, de routekaart voor de herziening van het interbestuurlijke toezicht in de komende jaren.

De rekenkamer stelt vast dat PS daarmee geïnformeerd zijn over de destijds op handen zijnde herziening die zijn uitwerking heeft gekregen in de Wet RGT, maar dat daarbij niet inhoudelijk wordt ingegaan op wat IBT is/inhoudt/omvat of waar het zich bij de provincie op (zal) richt(en). Uit de notulen van de vergadering blijkt dat PS niet over het stuk hebben gesproken.

### 2012 Jaarstukken 2011 (juni 2012 in PS-vergadering)

In de jaarstukken 2011 wordt op twee plekken ingegaan op elementen van IBT.

- Onder de doelstelling Veerkrachtig watersysteem van het Fysiek Domein wordt aangegeven dat de provincie Limburg (...) toezicht houdt op en de uitvoerende taken van de waterschappen in het kader van het provinciaal Meerjarenprogramma Plattelandsontwikkeling (pMJP) 2007-2013 controleert.
- Onder de doelstelling Toezicht gemeenten van het portefeuilleonderwerp Bedrijfsvoering wordt aangegeven dat de doelstelling 'Bevordering van een

financieel gezonde situatie bij de Limburgse gemeenten' is gerealiseerd. "Er zijn geen Limburgse gemeenten in de artikel 12 status terecht gekomen en er zijn ook geen gemeenten onder het preventieve toezicht van de provincie Limburg komen te staan. Door in Limburg te kiezen voor een zichtbare toezichthouder heeft een positieve invloed gehad op de financiële positie van de gemeenten en heeft hen in staat gesteld de financiële taken beter te vervullen. Het beoogde aantal financiële verdiepingsonderzoeken bij gemeenten is gerealiseerd." Bij de indicator 'Tevredenheid gemeente over het provinciaal financieel toezicht als kennispartner (klantwensenonderzoek)' wordt aangegeven dat eind 2009 en begin 2010 de evaluatie van de pilot heeft plaatsgevonden (...). De minister heeft voorstellen geformuleerd voor wetswijzigingen. (...). Bij de indicator 'Aantal uitgevoerde verdiepingsonderzoeken' staat dat er tot en met 2011 48 zijn uitgevoerd waarvan 8 in 2011 in Noord-Limburg. Bij de beoogde prestaties staat: 'uitvoeren van verdiepingsonderzoeken, zoals verankerd in de Gemeentewet. Daarnaast optreden als kennispartner voor de gemeenten.' Bij bereikte resultaten in 2011 worden de 8 verdiepingsonderzoeken genoemd en wordt aangegeven dat er in 2011 geen seminar heeft plaatsgevonden omdat de uitvoering in 2011 niet realiseerbaar was. Verder wordt gemeld dat gemeentefinanciën heeft deelgenomen aan regio-overleggen en BZK-dagen, de belastinggids 2011 heeft geproduceerd en ter beschikking gesteld aan de bestuurders en ambtenaren van de Limburgse gemeenten en veelvuldig overleg heeft gevoerd met bestuurders en ambtenaren over de financiële positie en functie van afzonderlijke gemeenten. Voor deze doelstelling zijn in 2011 € 3.000.000 aan reguliere middelen ingezet en bedroegen de apparaatskosten € 592.000.000. Geen relevante afwijkingen ten opzichte van beoogd/verwachte kosten.

### **2011 Begroting 2012 (november 2011 in PS-vergadering)**

In de begroting 2012 wordt op twee plekken ingegaan op IBT:

- 5.1. Programmalijn Bestuur: transparant en consistent: beoogd wordt de Wet RGT te implementeren.
- Bij programma 2 Ruimte en infra wordt onder het kopje 'uitdagingen' gemeld: "Ruimtelijk toezicht op gemeenten (waaronder het interbestuurlijk toezicht) wordt op een wettelijk basisniveau uitgevoerd. We kijken vooral of gemeentelijke plannen sporen met de provinciale belangen. Er wordt dus geen onnodige energie gestoken in ondergeschikte zaken. Het accent ligt op samenwerking. Reactieve aanwijzingen zetten we alleen in als provinciale belangen wezenlijk in het geding zijn."

### **2013 Jaarstukken 2012 (juni 2013 in PS-vergadering)**

In de jaarstukken 2012 wordt alleen op het eerst genoemde element uit de begroting 2012 teruggekomen:

- 5.1. Programmalijn Bestuur: transparant en consistent. aangegeven wordt dat de implementatie van de Wet RGT niet is gerealiseerd door een verschil van interpretatie tussen ministerie en de provincies over de benodigde inzet van

formatie. “Het is nu wachten op de onderbouwing vanuit het ministerie. In de provinciale organisatie is een implementatieplan opgesteld.” Er wordt een overboekingsvoorstel van € 47.227 gedaan: “In 2012 is het budget van ontwikkelingsgericht werken niet volledig benut. Voor een deel is dat te verklaren door vertraging van het proces van IBT door externe factoren. Dit proces loopt door in 2013. Het bedrag dat was gereserveerd voor de communicatie rond IBT is daarom niet gebruikt. Voor ontwikkeling en beheer van digitale werkprocessen is de reservering maar voor een deel gebruikt.”

### **2012 Begroting 2013 (november 2012 in PS-vergadering)**

In de begroting 2013 wordt, evenals in de begroting 2012 op twee plekken ingegaan op IBT:

- Programmalijn 4.1: Bestuur: de provincie wil in 2013 de Wet RGT invoeren.<sup>26</sup>
- Programmalijn 3.2: Gezondheid en Zorg: op het gebied van het wettelijk toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden wil de provincie in 2013 de halfjaarlijkse resultaten van de gemeenten hebben beoordeeld, met gemeenten die structureel achterlopen in de realisatie van de huisvestingstaakstelling gesprekken hebben gevoerd en concrete afspraken hebben gemaakt om de opgelopen achterstand weg te werken.

### **2014 Jaarstukken 2013 (juni 2014 in PS-vergadering)**

In de jaarstukken 2013 wordt op beide elementen IBT uit de begroting 2013 teruggekomen:

- Aangegeven wordt dat de invoering van de Wet RGT deels is gerealiseerd. “Sectoraal wordt de wetgeving gedifferentieerd doorgevoerd. Beoogd is in afstemming met gemeenten voorjaar 2014 de provinciale verordening te bespreken en vast te stellen.”
- Gesteld wordt dat de beoogde prestaties voor het wettelijk toezicht huisvesting verblijfsgerechtigden zijn gerealiseerd. “Beoordeling heeft plaatsgevonden. Gemeenten zijn gewezen op eventuele achterstand en te realiseren taakstelling.”

In aanvulling daarop wordt in de jaarstukken 2013 aangegeven:

- 4.3. Programmalijn Bedrijfsvoering: “de streefwaarde is opgehoogd met 1 fte, vanwege de nieuwe taak rondom Interbestuurlijk Toezicht, waarvoor extra middelen binnen het provinciefonds beschikbaar zijn gekomen. Wij sluiten niet uit de streefwaarde in de toekomst gaat veranderen ten gevolge van de voorgenomen decentralisaties.”

De rekenkamer vraagt zich hierbij af of een lezer zonder voorkennis weet wat hier staat. Weet de lezer bijvoorbeeld over welke verordening het gaat en waarom, en wat de nieuwe taak rondom IBT is?

---

<sup>26</sup> De doelstelling voor deze programmalijn luidt: “De provincie Limburg wil haar bestuurlijke taken doelgericht, kostenbewust en transparant uitvoeren. Dit resulteert in een afname van de bestuurlijke drukte, en een toename van de waardering voor de rol en het functioneren van de provincie Limburg bij burgers en partners in Limburg in 2015 t.o.v. 2011.”

### **2013 Brieven aan gemeenten en waterschappen over archieftoezicht (juni 2013 ingekomen stuk commissie Cultuur, Welzijn en Leefbaarheid (CWL))**

PS hebben in 2013 de brieven ontvangen die voor het archieftoezicht aan de ondertoezichtgestelden zijn gestuurd, uitgezonderd de gemeenschappelijke regelingen. De brieven zijn voor kennisgeving aangenomen. Met deze brieven van 25 juni 2013 zijn de ondertoezichtgestelden, en op deze wijze ook PS, geïnformeerd over de wijzigingen naar aanleiding van de Wet RGT en de informatie die de provincie opvraagt voor het archieftoezicht.

### **2013 Begroting 2014 (eind 2013 in PS-vergadering)**

De informatie in de begroting 2014 over IBT is conform de begroting 2013 (Wet RGT en huisvesting verblijfsgerechtigden), alleen worden de resultaten nu voor 2014 beoogd en wordt weer over 'implementeren' in plaats van 'invoering' van de Wet RGT gesproken. Toegevoegd is de informatie over:

- ophoging formatie met 1 fte, die later ook in de jaarstukken 2013 wordt vermeld;
- bij 4.2 apparaatskosten wordt in lijn daarmee opgemerkt: "1 formatieplek voor interbestuurlijk toezicht is toegevoegd. Hiervoor zijn dekkingsmiddelen beschikbaar via het provinciefonds".

### **2014 Onderzoeksbrief Zuidelijke Rekenkamer Toezicht op archiefzorg provincie Limburg, december 2013 (24 januari 2014 commissie CWL, 7 februari 2014 PS)**

De commissie CWL bespreekt de onderzoeksbrief over IBT op het terrein van archiefbeheer en bijgevoegd statenvoorstel waarin PS worden gevraagd de aanbeveling van de rekenkamer over te nemen. De commissie besluit het voorstel als hamerstuk door te geleiden naar de PS-vergadering van 7 februari 2014 waarin het zonder stemming en zonder beraad algemeen wordt aanvaard. In de commissievergadering zegt de gedeputeerde toe rond de datum van 1 mei 2014 te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de in het kader van archieftoezicht door gemeenten aangeleverde gegevens (toezegging 1641).

### **2014 Mededeling portefeuillehouder over IBT op de Archiefzorg en –beheer (12 september 2014 in commissie CWL)**

De commissie CWL wordt via een mededeling van de portefeuillehouder geïnformeerd over interbestuurlijk archieftoezicht naar aanleiding van toezegging 1641. Het betreft een brief van 10 juni 2014 van GS aan de commissie, met als onderwerp 'afhandeling toezegging 1641'. De doelstelling en het belang van (archieftoezicht worden beschreven. Ook wordt aangegeven welke gegevens B&W voor 1 april aan de provincie moet sturen voor IBT en dat een ingehuurd archivaris de archiefteknische aspecten controleert. Ten slotte wordt opgemerkt dat de archivaris op dat moment bezig is met de controle op de door de gemeenten aangeleverde stukken en dat conclusies uit zijn/haar analyse niet eerder dan in september 2014 kunnen worden verwacht.

De rekenkamer constateert dat hiermee niet wordt ingegaan op wat is toegezegd. Er wordt immers niet ingegaan op de stand van zaken van de aangeleverde gegevens. Uit het verslag van de vergadering blijkt dat er geen vragen waren naar aanleiding van de mededeling en deze voor kennisgeving is aangenomen.

### **2014 Verordening systematische toezichtinformatie en nota IBT provincie Limburg (november 2014 in commissie Economie, Bestuur en Duurzaamheid (EBD), december 2014 in PS-vergadering)**

De commissie EBD bespreekt/behandeld in haar vergadering van 28 november 2014 het statenvoorstel *Verordening op systematische toezichtinformatie Limburg*. PS delen de door GS verwoorde zorgen of IBT wel in de volle breedte bij de gemeenten leeft en of zij hun verantwoordelijkheid voor het horizontale toezicht wel nemen. Vanuit GS wordt in reactie daarop aangegeven dat “de provincie deze wettelijke taak opgelegd heeft gekregen en deze ook serieus wil nemen en dat uit de praktijk is gebleken dat er vanuit gemeenten weinig interesse bestaat, maar door als Staten dit besluit te nemen, de provincie uitstraalt deze taak wel degelijk serieus te nemen”. In het statenvoorstel wordt aangegeven dat PS via de programmaverantwoording over IBT (zullen) worden geïnformeerd. De uitvoering van de Wet RGT is daarin opgenomen onder programmalijn 4.1.

De rekenkamer merkt hierbij op dat daarmee niet wordt aangegeven onder welke programmalijn verantwoording wordt afgelegd over de terreinen van IBT die niet onder de Wet RGT vallen.

De commissie besluit het statenvoorstel, met inachtneming van enkele tekstuele aanpassingen, als hamerstuk door te geleiden naar de PS-vergadering van 12 december 2014. In deze vergadering wordt de verordening vervolgens door PS met algemene stemmen en zonder beraad aanvaard en daarmee besluiten PS de verordening vast te stellen. Bij het statenvoorstel was, ter toelichting, de nota *Interbestuurlijk toezicht in de provincie Limburg, Uitgangspunten en randvoorwaarden* (versie september 2014) bijgevoegd.

### **2014 Mededeling portefeuillehouder over IBT (december 2014 in commissie CWL)**

De commissie CWL wordt via een mededeling van de portefeuillehouder geïnformeerd over IBT. In de mededeling worden de verordening en de nieuwe en oude taken genoemd.

### **2015 Jaarstukken 2014 (zomer 2015 in PS-vergadering)**

In de jaarstukken 2014 wordt op de drie elementen IBT uit de begroting 2014 teruggekomen:

- Aangegeven wordt dat in 2014 de implementatie van de Wet RGT is gerealiseerd. “De verordening en de nota interbestuurlijk toezicht zijn vastgesteld.

De rekenkamer merkt hierbij op dat hiermee niet duidelijk is dat de verordening door PS en de nota door GS is vastgesteld en of daarmee de wet is geïmplementeerd.

- 4.3 Programmalijn Bedrijfsvoering: de streefwaarde is opgehoogd met 6,1 fte vanwege (...), de ophoging van de formatie met 1 fte IBT, (...).
- 3.2 Programmalijn Gezondheid en Zorg: conform jaarstukken 2013: de beoogde resultaten wettelijk toezicht op huisvesting verblijfsgerechtigden zijn gerealiseerd. Beoordeling heeft plaatsgevonden. Gemeenten zijn gewezen op eventuele achterstand en te realiseren taakstelling.

Aanvullend wordt genoemd:

- 2.6 Programmalijn Water: inzake de waterketen is in 2014 een betere samenwerking tussen de Limburgse waterschappen en gemeenten tot stand gebracht, de provincie houdt toezicht op afstand waardoor de bestuurlijke drukte in de waterketen is verminderd.<sup>27</sup>

### **2014 Begroting 2015 (december 2014 in PS-vergadering)**

In de begroting 2015 wordt, conform de begroting 2013 en 2014 op twee plekken ingegaan op IBT. De beoogde resultaten zijn alleen (deels) anders:

- Programmalijn 4.1: Bestuur: beoogd wordt in 2015 uitvoering te geven aan de Archiefwet en de Wet RGT.
- Programmalijn 3.2: Gezondheid en Zorg: op het gebied van het wettelijk toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden monitoren wij in 2015 de gemeenten “en wijzen deze op de plichten die zij hierin hebben. (...) Voor de uitvoering van deze taak zijn geen reguliere budgetten nodig en blijft dit beperkt tot ambtelijke inzet.”

### **2016 Jaarstukken 2015 (juni 2016 in PS-vergadering)**

In de jaarstukken 2015 wordt op de twee elementen IBT uit de begroting 2015 teruggekomen:

- 4.1 Programmalijn Bestuur: “we geven uitvoering aan de Archiefwet en de Wet Revitalisering Generiek Toezicht: gedeeltelijk gerealiseerd. Door de nieuwe wet Revitalisering Generiek Toezicht is het oude archieftoezicht in de vorm van de archiefinspectie verdwenen. Daarvoor in de plaats is het Inter Bestuurlijk Toezicht (IBT) gekomen. Door onvoorziene omstandigheden is er vertraging ontstaan bij de verwerking van de IBT archiefdossiers. Tevens moet 2015 gezien worden als een groei- en gewenningsjaar voor de gemeenten.” Uit de financiële toelichting blijkt sprake te zijn van een voordelig budgetverschil van € 0,38 miljoen bij het uitvoeren van de taken in het kader van IBT archiefwet en provinciale archiefverordening. Dit als gevolg van voornoemde redenen.
- 3.2. Programmalijn Gezondheid en Zorg: beoogde prestaties toezicht huisvesting verblijfsgerechtigden is gerealiseerd. “Beoordeling heeft plaatsgevonden en afspraken zijn gemaakt wat betreft openstaande taakstellingen. De taakstelling is volledig gerealiseerd en de achterstanden zijn

<sup>27</sup> De doelstelling voor deze programmalijn luidt: “Wij gaan een doelmatigere inrichting van de waterketen en het waterschapsbestel bewerkstelligen, waardoor de waterlasten voor burgers en bedrijven in Limburg lager blijven dan het landelijk gemiddelde en de bestuurlijke drukte in de waterketen wordt verminderd.”

nagenoeg weggewerkt.”

De rekenkamer merkt hierbij op dat onduidelijk is waarom de taakstelling volledig is gerealiseerd als er nog achterstanden zijn.

Aanvullend wordt gemeld, zoals ook in de jaarstukken 2013 en 2014:

- 4.3 Programmalijs Bedrijfsvoering: De streefwaarde is opgehoogd met 58,5 fte, vanwege (...), de ophoging van de formatie met 1 fte Interbestuurlijk Toezicht, (...).

En conform de jaarstukken 2014:

- 2.6 Programmalijs Water: de gerealiseerde prestatie die wordt genoemd voor 2015 is dezelfde als in 2014 (zie jaarstukken 2014).

### **2016 Beantwoording schriftelijke vragen PS bij de jaarstukken 2015 (juni 2016 in PS-vergadering)**

Naar aanleiding van de verantwoording in de jaarstukken 2015 zijn vanuit PS schriftelijke vragen gesteld over huisvesting verblijfsgerechtigden (actuele stand en roluitvoering door provincie gezien grote stroom vluchtelingen) en archieftoezicht (oorzaken slechts gedeeltelijke uitvoering toezicht). Voor huisvesting verblijfsgerechtigden geven GS aan dat ze naast hun toezichthoudende taak, gemeenten willen helpen bij initiatieven die leiden tot mogelijkheden om samen oplossingen te vinden voor voldoende huisvesting (meedenken). De enorme opgave, zo geven ze aan, kan alleen worden gerealiseerd door een gezamenlijke en structurele aanpak. Daarnaast geven GS inzicht in de actuele taakstelling en het aantal gehuisveste personen in de eerste vier maanden van 2016.

Voor archieftoezicht geven GS aan dat het proces anders is verlopen dan vooraf was voorzien met vertraging tot gevolg. Ook al was er rekening gehouden met een gewenningsproces dat ook de ondertoezichtgestelden ondergaan, bleek, zo wordt aangegeven, in de praktijk de opgevraagde informatie te laat en/of incompleet te zijn aangeleverd.

### **2015 Begroting 2016 (december 2015 in PS-vergadering)**

De begroting 2016 is volgens nieuwe spelregels opgesteld.

De rekenkamer constateert dat op het gebied van IBT meer informatie is opgenomen dan in voorgaande begrotingen.

- 4.1. Bestuur: “Dit programma gaat over goed, krachtig, integer en transparant bestuur waarbij vanuit onze strategische koers de lobby naar Den Haag en Brussel, (...) en samenwerking met onze bestuurlijke partners binnen en buiten Limburg voorop staan. Vanuit een dienstbare en activistische opstelling zoeken wij bij maatschappelijke opgaven de samenwerking met bestuurskrachtige gemeenten en vervullen wij onze toezichthoudende taken. (...)”. Er zijn drie criteria geformuleerd over wat de provincie daarbij belangrijk vindt. Het derde criterium 3 luidt: “de provincie Limburg zorgt voor een passend toezicht op de gemeentelijke financiën en heeft oog voor een goede coördinatie van het interbestuurlijk toezicht.”
- Bij product 4.1.4. Coördinatie interbestuurlijk toezicht (portefeuillehouder Teunissen) wordt gesteld: “Op grond van de Wet revitalisering generiek toezicht heeft de provincie per oktober 2012 een aantal toezichttaken ten

aanzien van gemeentelijk beleid(suitvoering). Wij hebben bepaald dat in Limburg systematisch toezicht zal worden gehouden op archiefbeheer, ruimtelijke ordening, omgevingsrecht, de huisvesting van verblijfsgerechtigden en gemeentefinanciën. Provinciale Staten hebben voor de eerste drie beleidsvelden een Verordening op systematische toezichtinformatie vastgesteld. Dit om op deze terreinen het toezicht te kunnen effectueren. Voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden krijgt de Provincie informatie via het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers). Informatie over gemeentefinanciën geschiedt via het specifiek toezicht op dit terrein. Nadat het overgangsjaar 2015 is afgesloten, zal in 2016 daadwerkelijk toezicht gaan plaatsvinden. De Provincie zal bezien of de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken door gemeenten op systeemniveau adequaat plaatsvindt. Zo nodig zullen er - na een uitvoerig voortraject - maatregelen genomen worden: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing óf schorsing of vernietiging van besluiten in strijd met het recht of algemeen belang. Vooralsnog gaan wij ervan uit dat deze zware instrumenten in 2016 niet ingezet zullen worden.”

Beoogd resultaat: erop toezien dat vanaf 2016 de 33 Limburgse gemeenten adequaat taken uitvoeren op de volgende gebieden: archiefbeheer, ruimtelijke ordening, omgevingsrecht, huisvesting van verblijfsgerechtigden, gemeentelijk financieel beleid. Rol van de provincie daarbij is: *toetser*.

Prestatie-indicatoren: in 2016 vigerend beleidskader archief en in 2019 alle 33 gemeenten voldoen aan voorschriften van RO, van huisvesting van verblijfsgerechtigden, van Omgevingsrecht, voor gemeentelijk financieel beleid. Daarbij wordt aangegeven dat vanaf 2016 gegevens worden verzameld wat betreft uitvoering wettelijke medebewindstaken door Limburgse gemeenten.

De rekenkamer merkt hierbij op dat niet duidelijk is dat voor financieel toezicht en huisvesting al voor 2016 gegevens werden verzameld. Zo is ook bij de eerste zin van dit product niet duidelijk dat de provincie voor de Wet RGT al verantwoordelijk was voor IBT op een aantal terreinen IBT.

Het jaarlijks budget bedraagt € 0,63 miljoen. Uit de financiële toelichting blijkt dat dit bedrag beschikbaar is voor wettelijke taken op het gebied van de archiefinspectie.

De rekenkamer constateert dat hier nog gesproken wordt over archiefinspectie, terwijl dit al sinds 2013 is verdwenen. Naar aanleiding van de gesprekken met de ambtelijke organisatie maakt de rekenkamer op dat dit de begrote kosten zijn voor inhuur van een gediplomeerde archivaris. Desgevraagd heeft de toezichthouder archiefbeheer aangegeven dat er in tegenstelling tot wat in de prestatie-indicator wordt gesteld, geen sprake is van het opstellen van een nieuw beleidskader. Naar aanleiding hiervan wordt aangegeven dat ook hieruit de noodzaak van goede coördinatie van het gehele IBT blijkt, zodat dit soort onjuistheden kunnen worden voorkomen.

- Bij product 4.1.5. Toezicht gemeentefinanciën (portefeuillehouder Van Rijnsbergen) wordt gesteld: “De Provincie, in de rol van financiële toezichthouder op gemeenten, bewaakt de financiële positie en functie van gemeenten met als doel deze financieel gezond te houden. Bijzondere



aandacht, gaat uit naar de financiële gevolgen van de zogenaamde 3 D's. Dit betreft de drie decentralisaties jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Het gaat hier om open-einde regelingen waardoor de gemeenten financiële risico's lopen."

De rekenkamer merkt hierbij op dat niet duidelijk is wat de verhouding is met toezicht op gemeentefinanciën waarover bij product 4.1.4. wordt gesproken.

Beoogd resultaat: 1. de begroting en jaarstukken van alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, waar de provincie Limburg financieel toezichthouder op is, beoordelen en de toezichtvorm bepalen voor het betreffende jaar. Rol provincie: *bevoegd gezag*. 2. In het kader van financieel toezicht op de gemeenten en het bepalen van een (eventuele) meerjarige uitspraak omtrent de toezichtvorm voeren wij één keer in de vier jaar financiële verdiepingsonderzoeken uit bij elke Limburgse gemeente.

In 2016 worden de regio's Parkstad en de Westelijke Mijnstreek onderzocht. Rol provincie: *bevoegd gezag*

3. Adviesrol vanuit onze toezichthoudende taak naar gemeenten bij financiële onderwerpen in de vorm van kennisoverdracht door middel van het organiseren van een seminar of bijeenkomst. Rol provincie: *ondersteuner*.

Prestatie-indicatoren: in 2016 11 financiële verdiepingsonderzoeken Parkstad en Westelijke Mijnstreek gereed en seminar/bijeenkomst georganiseerd.

Het jaarlijks budget bedraagt € 4.000 voor het organiseren van seminars etc.

Personele lasten voor het gehele artikel worden voor 2016 geschat op € 6.974.000 en de kapitaallasten op € 0.

In de begrotingen en jaarstukken die betrekking hebben op 2015 en eerder zijn de kosten op een hoger aggregatieniveau weergegeven (op het niveau van de programmalijn), waardoor er op basis van deze P&C-documenten geen inzicht kan worden verkregen in de kosten (inclusief personele lasten) van IBT.

### **2016 Beantwoording schriftelijke vragen PS bij voorjaarsnota 2016 (juni 2016 in PS-vergadering)**

Naar aanleiding van de voorjaarsnota 2016 heeft PS geïnformeerd naar de actuele stand van zaken over het halen van de taakstellingen huisvesting verblijfsgerechtigden en een overzicht van de gemeenten die achterlopen.

### **2016 Mededeling portefeuillehouder over huisvesting verblijfsgerechtigden (juli 2016 in commissie Cultuur en Samenleving (CS))**

Minimaal tweejaarlijks wordt de commissie CS via mededelingen portefeuillehouder geïnformeerd over de stand van zaken taakstellingen huisvesting verblijfsgerechtigden. In de mededeling van juli 2016 is informatie opgenomen over de geboekte resultaten van de gemeenten en wordt aangegeven dat de provincie in gesprek zal gaan met de gemeenten die hun taakstelling niet halen.

Daarbij ontvangt de commissie sinds september 2015 voor iedere vergadering een integrale informatievoorziening stand van zaken vluchtelingen-aangelegenheden. Met betrekking tot huisvesting wordt hier ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de gemeenten met een achterstand en prognoses voor de komende periode.

### **2016 Begroting 2017 (november 2016 in PS-vergadering)**

De informatie over IBT in de begroting 2017 is nagenoeg hetzelfde als de informatie in de begroting 2016. Alleen zijn enkele passages geactualiseerd, waarbij in algemene zin 2016 is vervangen door 2017 en meer specifiek:

- Bij product 4.1.4. “Nadat het overgangsjaar 2015 is afgesloten, zal in 2016 daadwerkelijk toezicht gaan plaatsvinden.” wordt vervangen door “Aan de hand van een in 2016 uitgevoerde inventarisatie zal in 2017 verder vorm gegeven worden aan daadwerkelijk toezicht. Zo nodig zal bijsturing via een lichte vorm van interventie - (telefonisch) overleg - plaatsvinden.”  
Beoogd resultaat: erop toezien dat vanaf 2016 de 33 Limburgse gemeenten adequaat taken uitvoeren (...).  
Prestatie-indicatoren: ~~in 2016 vigerend beleidskader archief (...)~~  
Het jaarlijks budget archief neemt af van € 0,63 miljoen naar € 0,53 miljoen.
- Bij product 4.1.5. Beoogd resultaat: 2. (...) In 2017 worden verdiepingsonderzoeken uitgevoerd in de regio Midden-Limburg (2016 andere regio's).  
Prestatie-indicatoren: in 2017 7 financiële verdiepingsonderzoeken Midden-Limburg (in 2016 ander aantal) en seminar/bijeenkomst georganiseerd.  
Personele lasten voor het gehele artikel worden voor 2017 geschat op € 6.770.000 waar deze voor 2016 werden begroot op € 6.974.000.

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 toezichtsterreinen daarvan hebben gesproken.

### **4.3 Informatie IBT op website provincie Limburg**

De provinciale website bevat onder ‘Beleid’ informatie over interbestuurlijk toezicht. Er wordt ingegaan op de uitgangspunten van de Wet RGT. De rekenkamer constateert dat bij deze informatie alleen wordt gesproken over toezicht op gemeenten en niet over toezicht op de waterschappen en GR-en.

Verder zijn op de website de volgende documenten opgenomen:

- Nota IBT in de provincie Limburg, Uitgangspunten en randvoorwaarden.
- Verordening op systematische toezichtinformatie Limburg.
- Regeling Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.
- Besluit Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.
- Beleidskader Schorsing en vernietiging.
- Handboek Wet revitalisering generiek toezicht.

En er wordt verwezen naar de volgende toezichtsterreinen:

- Omgevingsrecht (Wabo en Wro).
- Huisvesting verblijfsgerechtigden.
- Archiefbeheer en digitalisering.
- Financiën.

Uitgezonderd archiefbeheer wordt daarbij een korte toelichting gegeven en zijn er doorklikmogelijkheden naar relevante documenten.

De rekenkamer constateert dat:

- de toezichtterreinen monumentenzorg en waterschappen<sup>28</sup> 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.

---

<sup>28</sup> 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 Geraadpleegde documenten**

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (21 september 2007), *Rapport Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*

Provincie Limburg (april 2008), *Handreiking administratief-organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (mei/juli 2009), *Uitvoeringsplan herziening Interbestuurlijk toezicht*

Interprovinciaal Overleg (9 juli 2010), *Beleidskader schorsing en vernietiging*

Interprovinciaal Overleg (8 maart 2011), *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing*

Provincie Limburg (november 2011), *Programmabegroting 2012*

Provincie Limburg (april 2012), *Jaarverslag 2011, Deel I Programmaverantwoording*

Interprovinciaal Overleg (mei 2012), *Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht, Nieuwe schoenen*

Provincie Limburg (26 juni 2012), *Projectplan interbestuurlijk toezicht provincie Limburg* (en nota voor GS Projectplan IBT)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Wet revitalisering generiek toezicht*

Staatsblad 2012, 330 (11 juli 2012), *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* (gelijktijdig met in werking treden Wet RGT)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (augustus 2012), *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*

Provincie Limburg (november 2012), *Programmabegroting 2013*

Provincie Limburg (27 november 2012), *Implementatieplan interbestuurlijk toezicht provincie Limburg fase 1* (en nota voor GS IBT implementatieplan (fase 1))

Provincie Limburg (2013), *Functiebeschrijving coördinator IBT*

Provincie Limburg (april 2013), *Jaarstukken 2012*

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (21 mei 2013), *Brief aan de leden t.a.v. het college en de raad: Stand van Zaken Project Versterken Horizontale Verantwoording*

Provincie Limburg (4 juni 2013), *Nota voor GS ter vaststelling van onder andere actiepunten IBT voor 2013*

Provincie Limburg (25 juni 2013), *Brief van GS aan gemeenten en waterschappen inzake horizontaal toezicht archieven* (informerende wijzigingen)

Provincie Limburg (oktober 2013), *Aanvullend beleidskader interbestuurlijk toezicht met betrekking tot huisvesting van verblijfsgerechtigden in de provincie Limburg*

Provincie Limburg (november 2013), *Programmabegroting 2014*

Rekenkamer Oost-Nederland (november 2013), *Overijssels financieel toezicht: meerwaarde in goede en slechte tijden* (idem Gelders)

Zuidelijke Rekenkamer (december 2013), *Toezicht op archiefzorg provincie Limburg*

Provincie Limburg (april 2014), *Jaarstukken 2013*

Provincie Limburg (juni 2014), Mededeling portefeuillehouder *Afhandeling toezegging 1641 inzake interbestuurlijk toezicht door de Provincie Limburg op de Archiefzorg en -beheer* (brief 10 juni 2014 van GS aan de commissie CWL)

Provincie Limburg (2014), *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader, Kwestie van evenwicht!*

Provincie Limburg (2014 gewijzigd april 2015), *Interbestuurlijk toezicht in de provincie Limburg, Uitgangspunten en randvoorwaarden*

Provincie Limburg en Vereniging van Limburgse gemeenten (3 juli 2014), *Verslag van overleg op 3 juli 2014 Vereniging Limburgse gemeenten en provincie Limburg*

Provincie Limburg (4 juli 2014), *PS-besluit fusie waterschappen*

Provincie Limburg (30 september 2014), *Nota voor GS IBT; Openbare besluitenlijst van de vergadering van GS van 4 november 2014*

Provincie Limburg (november 2014), *Programmabegroting 2015*

Provincie Limburg (13 januari 2015), *Brief van GS aan gemeenten en gemeenteraden inzake interbestuurlijk toezicht* (aanbieden nota IBT en verordening)

Gemeente Roerdalen (3 februari 2015), *Raadsvoorstel invulling horizontale verantwoording*

Provincie Limburg (20 maart 2015), *Nota voor GS ten behoeve van instemming met wijziging van enkele data in nota IBT*

Provincie Limburg (april 2015), *Jaarstukken 2014*

Provincie Limburg (22 april 2015), *Coalitieakkoord 2015-2019 provincie Limburg, In Limburg bereiken we meer!*

Provincie Limburg (27 mei 2015), *Antwoorden schriftelijke vragenronde inzake jaarstukken 2015 (brief GS aan PS)*

Provincie Limburg (juni 2015), *Voorjaarsnota 2015, In Limburg bereiken we meer! In actie voor een welvarend & sociaal Limburg*

Provincie Limburg (juli 2015), persbericht *Gemeentefinanciën 2015-2018 Financieel toezicht op afstand voor Noord-Limburgse gemeenten*

Provincie Limburg (november 2015), *Programmabegroting 2016*

Provincie Limburg (16 december 2015), persbericht *Gemeente hebben financiën op orde (begroting 2016)*

Provincie Limburg (18 december 2015), *Verordening op systematische toezichtinformatie Limburg*

Zuidelijke Rekenkamer (december 2015), *Werkprogramma 2016*

Twynstra Gudde in samenwerking met Universiteit Utrecht (5 februari 2015), *Tussenmeting herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht*

Twynstra Gudde (21 mei 2015), *Evaluatie Interbestuurlijk Toezicht, provincie Noord-Brabant*

Randstedelijke Rekenkamer (september 2015), *Toezicht op gemeenschappelijke regelingen (Provincie Utrecht etc.)*

Provincie Noord-Brabant (25 januari 2016), *Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016*

Zuidelijke Rekenkamer (april 2016), *Begroting 2016 provincie Limburg*

Provincie Limburg (april 2016), *Jaarstukken 2015*

Ko de Ridder (11 april 2016), *Eindrapport onderzoek evaluatie IBT Groningen*

Provincie Limburg (19 juli 2016), *Memorandum aan de gouverneur van de coördinator interbestuurlijk toezicht over de stand van zaken IBT*

Provincie Limburg (20 juli 2016), *Mededeling portefeuillehouder inzake realisatie taakstelling door de Limburgse gemeenten per 1 juli 2016 (toezegging 2332)*

Provincie Limburg en Vereniging van Limburgse gemeenten (21 juli 2016), *Verslag van overleg op 21 juli 2016 delegatie bestuur Vereniging Limburgse gemeenten en delegatie van GS Limburg*

Provincie Limburg (6 september 2016), *Statencommissie voor Cultuur en Samenleving: Voortgang Vluchtelingenaangelegenheden*

Pro Facto, (7 september 2016), *Offerte voor het ministerie van BZK (onderzoeksvoorstel), Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*

Provincie Limburg (november 2016), *Programmabegroting 2017*

De Limburger (8 december 2016), *Provincie grijpt in rond statushouders*

[www.limburg.nl](http://www.limburg.nl) (geraadpleegd oktober 2016)

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (geraadpleegd oktober 2016)

[www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) (geraadpleegd oktober 2016)

## **Bijlage 2 Lijst gesprekspartners**

- De heer A.M.J. (Ton) Dreuw  
Clustermanager concernstaf
- De heer A.C.J.M. (Ad) de Kroon  
Algemeen directeur/Provinciesecretaris
- Mevrouw V. (Vesna) Nikoletic-Bosankic  
Huisvesting verblijfsgerechtigden  
Cluster Cultuur
- De heer S.G.B. (Sjoerd) Reijssenbach de Haan  
Ruimtelijke Ordening en Omgevingsrecht  
Cluster Wonen en Leefomgeving
- De heer M.G.C. (Marc) Schnabel  
Gemeentefinanciën en Waterschappen  
Cluster Financiën
- De heer H.M.I.M.J. (Hugues) von Schwartzenberg  
Coördinator Interbestuurlijk toezicht  
Cluster Strategie
- Mevrouw C.S.C.M. (Corine) Vossen-Lemmens  
Archief en informatiebeheer  
Cluster Cultuur



## Bijlage 3 Nota IBT en Verordening toezichtinformatie

### Nota IBT

In de versie van 7 april 2015 zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- Paginanummering is niet meer opgenomen.
- Voor het terrein RO is 'Daartoe wordt het verslag beschikbaar gesteld' gewijzigd in 'De provincie ziet graag het verslag beschikbaar wordt gesteld' (pagina 6).
- Uit de zin 'Om ook bestuurlijk draagvlak te krijgen (...) zal zonodig begin 2015 een portefeuilleoverleg worden belegd' is het woordje 'zonodig' verwijderd (pagina 9).
- Voor het terrein Wabo is de datum waarop het jaarlijkse uitvoeringsprogramma VTH-taken moet zijn vastgesteld en beschikbaar moet zijn voor GS gewijzigd van '1 januari' naar '1 april' en de uitwijkdatum daarvoor van '1 april' naar '1 juli' (pagina 12). De rekenkamer constateert dat de datum hiermee in overeenstemming is gebracht met de datum van 1 april die in de verordening toezichtinformatie is opgenomen.

Overige bevindingen (niet uitputtend; voorbeelden):

- Niet eenduidige termen: is bijvoorbeeld 'bouwen, milieu, huisvesting, monumenten en constructieve veiligheid van bouwwerken' hetzelfde als 'bouwen, wonen en milieu en monumentenzorg'? Zo ook: 'archiefbeheer', 'archiefzorg en -beheer', 'archieff- en informatiebeheer' (verschillende pagina's)
- Op pagina 3 staat: "De provincie is de nieuwe toezichthouder voor: ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten en constructieve veiligheid van bouwwerken. Daarnaast was de provincie al toezichthouder (...) huisvesting van statushouders." Omdat twee keer wordt gesproken over 'huisvesting' is het niet geheel duidelijk.
- Op pagina 3 staat: "De provincie is de nieuwe toezichthouder voor (...). Daarnaast was de provincie al toezichthouder op het gebied van archiefbeheer, gemeentefinanciën en huisvesting van statushouders." De rekenkamer mist bij deze laatste 'waterschappen'
- Binnenkort staan op [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) prestatie-indicatoren voor de horizontale verantwoording. Geldt binnenkort zowel voor september 2014 als voor april 2015? (pagina 4)
- De volgende zin lijkt niet te lopen: 'Ook staan u er de beleidskaders voor de toepassing van de algemene toezichtinstrumenten in' (pagina 4).
- Op pagina 7 staat dat B&W bepaalde stukken voor 15 juli 2015 aan de provincie moet sturen. Als het document tijdonafhankelijk is dan had daar beter iets in de zin van 'jaarlijks voor 15 juli' kunnen staan.
- Op pagina 9 wordt, als het gaat om de verordening toezichtinformatie, gesproken van 'In de verordening wordt een bepaling opgenomen'. Bij de wijziging van de nota op 7 april 2015 was deze verordening echter al enkele maanden van kracht/in werking.
- Op pagina 9 wordt gesproken over 'de door ons opgestelde' waarbij uit voorgaande tekst nog niet is gebleken wie 'ons' is.

- Op pagina 9 wordt gesteld ‘Na vaststelling van de nota door GS en de vaststelling van de verordening op systematische toezichtinformatie door PS’ terwijl op 7 april 2015 in elk geval de verordening al was vastgesteld door PS (al in december 2014).
- Op pagina 9 wordt gesproken over ‘Om ook bestuurlijk draagvlak te krijgen voor de versterking van het horizontale toezicht en de aanlevering van gegevens zal begin 2015 een portefeuillehouderoverleg belegd worden. Tevens zal in overleg met de gemeenten de noodzaak tot een ambtelijke klankbordgroep ter voorbereiding van de uitvoering gezien worden.
- Op pagina 9 loopt de volgende zin niet: ‘Daarbij blijft het uitgangspunt om elkaar waar nodig op (boven)lokaal bij te staan overeind’.
- Op pagina 10 loopt de volgende zin niet: ‘Bovendien is het horizontale toezicht (...) dat de provincie zeer terughoudend, sober en afstand toezicht houdt’, vóór het woord ‘afstand’ ontbreekt het woordje ‘op’.
- Bij de afkorting KPI worden de termen ‘Kritische prestatieindicatoren’ en ‘Kritische Performance indicatoren’ door elkaar gebruikt.
- Op pagina 14 bij archief- en informatiebeheer ontbreken GR-en (deze worden in de verordening wel expliciet genoemd, naast gemeenten en waterschappen).
- Op pagina 15 loopt de volgende zin niet: ‘dient binnen de afgesproken termijn van gemiddeld 12 weken plaatsvinden’.
- Op pagina 16 lijkt een voetnoottekst te moeten staan: ‘nadelig kunnen beïnvloeden<sup>3</sup>’.
- Op pagina 18 wordt zowel in de versie van september 2014 als april 2015 gesproken van ‘De specifieke provinciale toezichtbevoegdheid (...) is onlangs vervallen’. Was er op beide data sprake van ‘onlangs’?
- In de nota IBT worden alleen bij RO en monumentenzorg reality checks genoemd. In een ander document worden ze ook voor archiefbeheer genoemd. Ook op andere punten lijkt geen sprake te zijn van een eenduidige/consistente insteek/beschrijving. Zo worden voor het ene toezichtsterrein wel vervolgstappen maar voor anderen niet en voor ene is soms sprake van een verdere procesbeschrijving (tot en met interventie bijvoorbeeld) dan voor anderen. Ook worden GR en waterschappen niet consequent genoemd indien van toepassing, vaker wordt alleen over gemeenten gesproken.
- Kan aan duidelijkheid winnen; is in de nota IBT sprake van dezelfde informatie als in de verordening? Zie onderstaand overzicht.

Verordening toezichtinformatie	Nota IBT
<b>Wabo</b>	
gekoppeld aan de risicothema's <ul style="list-style-type: none"> <li>- besluiten omtrent de probleemanalyse (vóór 1 april van het jaar na vaststelling of wijziging)</li> <li>- besluiten omtrent handhavingsbeleid (vóór 1 april van het jaar na vaststelling of wijziging)</li> <li>- besluiten omtrent uitvoeringsprogramma (vóór 1 april van het jaar na vaststelling of wijziging)</li> </ul>	Aandacht voor Wabo-risicothema's <ul style="list-style-type: none"> <li>- probleem- en risicoanalyse (geen datum genoemd)</li> <li>- actueel beleid (minimaal vergunningen en handhaving) (geen datum genoemd)</li> <li>- jaarlijks uitvoeringsprogramma VTH (vóór 1 april)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- de meeste recente rapportage en verslag van de evaluatie (vóór 15 juli)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jaarverslag en jaarrekening VTH (vóór 15 juli)</li> </ul>
<b>RO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- mate waarin gemeenten beschikt over gebiedsdekkende structuurvisies (vóór 15 juli)</li> <li>- mate waarin gemeenten beschikt over gebiedsdekkende bestemmingsplannen (vóór 15 juli)</li> <li>- mate waarin gemeenten beschikt over actuele bestemmingsplannen (vóór 15 juli)</li> <li>- voornemens komende jaar en verslag afgelopen jaar inzake handhaving en beleid betreffende bestemmingsplannen, beheersverordeningen, algemene regels en specifieke aanwijzingen (vóór 15 juli)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- actuele en aangepaste bestemmingsplannen voor gehele grondgebied (geen datum genoemd)</li> <li>- actuele en aangepaste beheersverordeningen voor gehele grondgebied (geen datum genoemd)</li> <li>- jaarlijks programma toezicht en handhaving Wro (vóór 1 april)</li> <li>- jaarverslag en jaarrekening uitvoering Wro</li> <li>- jaarverslag en jaarrekening toezicht en handhaving Wro (vóór 15 juli)</li> </ul>

### Verordening toezichtinformatie

- Voor archieftoezicht wordt gesteld: “De provincie controleert de uitvoering van het gemeentelijke ibt en (...).” Desgevraagd is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat dit niet letterlijk klopt.
- Monumentenzorg wordt in de toelichting op de verordening niet bij de rest van de uitzonderingen vermeld. De lezer kan wel indirect afleiden waarom monumenten niet in de verordening aan bod komt via de opmerkingen: risicogerichte insteek: niet op alle terreinen toezicht en de systematische informatievoorziening zal zich daartoe beperken.
- Informatie voor archieftoezicht wordt wel in de verordening geregeld met verwijzing naar andere wetten waarin de benodigde informatie is opgenomen, maar voor waterschappen gebeurt dit niet. Het wordt niet duidelijk waarom ene wel maar andere niet is opgenomen.
- De rekenkamer constateert dat de informatie genoemd in de nota op basis waarvan toezicht wordt uitgeoefend niet volledig overeenkomt met informatie zoals genoemd in de verordening toezichtinformatie. (zie bij nota IBT).
- In de nota staat “Pas als de kwaliteitscriteria zijn geïmplementeerd en als de achterstand op de risicothema's is ingelopen is actieve toepassing van IBT door de provincies op dit gebied wat de minister betreft aan de orde. (...) naast dit

bepaalde systeemtoezicht wordt gewerkt op basis van het piepsysteem”. In de verordening staat daarentegen dat de achterstanden aanleiding zijn voor actief toezicht en een systematische informatie-uitvraag.

- Bij GS worden steeds werkwoorden in enkelvoud gebruikt (bijvoorbeeld ‘GS heeft’ in plaats van ‘GS hebben’).