

Startnotitie

Interbestuurlijk toezicht provincie Limburg

1 Inleiding

De afgelopen jaren heeft interbestuurlijk toezicht steeds op de onderzoeksvoorraadlijst van de Zuidelijke Rekenkamer gestaan, zonder dat het tot een daadwerkelijk onderzoek kwam. 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 in voorbereiding te nemen.

Interbestuurlijk toezicht (IBT) is het toezicht tussen de verschillende overheidslagen. In het kader van IBT houdt de provincie Limburg toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door de lokale overheden in Limburg:

- de gemeenten;
- de waterschappen (Waterschap Peel en Maasvallei en Waterschap Roer en Overmaas);
- de gemeenschappelijke regelingen (GR-en).

De provincie is daarbij toezichthouder op de terreinen¹ zoals genoemd in onderstaande tabel.

	Terrein	Betreft
Wet Revitalisering Generiek Toezicht	Ruimtelijke ordening	Gemeenten
	Bouwen, wonen en milieu (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo))	Gemeenten en waterschappen
	Monumentenzorg	Gemeenten
	Huisvesting verblijfsgerechtigden	Gemeenten
Specifiek toezicht	Archief- en informatiebeheer	Gemeenten, waterschappen en GR-en
	Gemeentefinanciën	Gemeenten, waterschappen en GR-en
	Waterschappen	Waterschappen

Een kleine vier jaar geleden, op 1 oktober 2012, is voor IBT de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) in werking getreden. Doel hiervan is het toezicht eenvoudiger en transparanter te maken en de toezichtlasten te verminderen. Uitgangspunten zijn:

- *Vertrouwen in de taakuitoefening door de andere overheden*
De gemeenten, waterschappen en GR-en zijn zelf verantwoordelijk voor de (kwaliteit van de) taakuitvoering. Daarbij wordt vertrouwd op het op orde zijn van de horizontale verantwoording en controle² (en andere vormen van kwaliteitsborging). Ook geldt dat de toezichtgenieters hun verantwoordingsinformatie slechts één keer hoeven aanleveren (eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik).
- *Soberheid en terughoudendheid in het toezicht*
Toezicht op afstand, terughoudendheid bij verticale invloeduitoefening door toezichthouder.

¹ In het document *Interbestuurlijk toezicht in de provincie Limburg; uitgangspunten en randvoorwaarden* (gewijzigd april 2015) worden wisselende termen gehanteerd.

² Bij gemeenten betreft dit de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad).

- *Een risicogerichte benadering*

In beginsel risicogericht toezicht op basis van 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 cultuurgoed.

Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een 'interventieladder'. Daarbij zijn de specifieke toezichtinstrumenten (zoals (reactieve) aanwijzing en goedkeuring) vervangen door twee algemene instrumenten: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging. 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.

Het financiële toezicht is bij de herziening van het stelsel van IBT expliciet buiten beschouwing gelaten. Voor het toezicht op de waterschappen blijven naast de nieuwe generieke instrumenten, eveneens specifieke instrumenten behouden.

Twee jaar na inwerkingtreding van de Wet RGT heeft een 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*.³ 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.

Eind 2016 zal, conform toezegging aan de Tweede Kamer en in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), worden gestart met de uitvoering van een landelijke eindevaluatie naar de werking van de wet, waarbij het idee is dat de resultaten voorjaar (rond april) 2017 beschikbaar zijn. Bij navraag over de invulling van de landelijke evaluatie werd aangegeven dat BZK waarschijnlijk ook aandacht wil besteden aan de terreinen die buiten de Wet RGT zijn gehouden, zoals het financiële toezicht.

Gedeputeerde Staten (GS) van Limburg waren voornemens om op basis van een evaluatie van 2015 en 2016 te bezien (1) hoe informatiestromen het best kunnen worden ingericht, (2) hoe horizontaal toezicht kan worden verbeterd en (3) hoe de risicogerichtheid inhoudelijk kan worden aangescherpt. Mogelijk zouden daarvoor (4) ook pilots worden gestart.⁴ Vanuit de ambtelijke organisatie is tegenover de rekenkamer aangegeven dat er op dit moment door de provincie wel een nulmeting wordt uitgevoerd voor enkele onderdelen van IBT, maar er door haar vooralsnog geen evaluatie is gepland.

Inzake het financieel toezicht zijn in 2013 in de Gemeente- en Provinciewet enkele aanpassingen doorgevoerd. Mede naar aanleiding daarvan is het gemeenschappelijk toezichtkader uit 2008 geactualiseerd. In maart 2014 is het *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht!'* verschenen dat provincies en het Ministerie van BZK samen hebben opgesteld. Het nieuwe criterium waarop GS jaarlijks beoordelen onder welke vorm van toezicht gemeenten en GR-en komen te vallen is 'structureel en reëel begrotingsevenwicht'.

³ Twynstra Guddé in samenwerking met Universiteit Utrecht. De volgende onderzoeksvragen stonden daarin centraal: hoe vullen provincies en het Rijk het interbestuurlijk toezicht in? Hoe ervaren gemeenten en provincies de invulling van het interbestuurlijk toezicht? Welke gevolgen heeft het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op de intensiteit van de werkzaamheden?

⁴ *Nota Interbestuurlijk toezicht in de provincie Limburg, Uitgangspunten en randvoorwaarden*.

2 Waarom onderzoek?

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

- (goed) toezicht van belang is voor (het zicht op) de kwaliteit van de uitoefening van taken van zowel maatschappelijk als financieel belang;
- de rekenkamer eind 2013 constateerde dat een onderzoek naar de toepassing van het IBT-beleid in de praktijk relevant is, wanneer voldoende ervaringsgegevens beschikbaar zijn⁵;
- 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;
- de provincie een 'integrale afweging' hanteert, waarbij IBT op alle verplichte terreinen gecombineerd wordt en op basis daarvan besloten wordt tot al dan niet interveniëren⁵;
- de provincie Limburg de voorgenomen evaluatie IBT (nog) niet uitvoert;
- 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.

De Zuidelijke Rekenkamer kiest voor een tweedelig onderzoek. Het eerste deel is inventariserend en beschrijvend. Dit leidt tot een publicatie waarin we het interbestuurlijk toezicht van de provincie Limburg in kaart brengen. Vervolgens beoordelen we, mede op basis van onze onderzoeksbevindingen en de resultaten van het onderzoek van het Ministerie van BZK, of een diepgaand rekenkameronderzoek voor de provincie Limburg naar één of meerdere terreinen van IBT meerwaarde heeft. Zo voorkomen we dubbele onderzoekslasten voor de provincie en voor de gecontroleerden én kunnen we ons (eventuele) vervolgonderzoek scherper afbakenen. Hieronder werken we het beoogde eerste deel van het onderzoek uit. Voor een eventueel tweede deel maken we te zijner tijd een opzet.

3 Inventariseren en beschrijven

Doelstelling

Doel van dit onderzoek is inzicht geven in de wijze waarop de provincie Limburg haar rol als toezichthouder bij interbestuurlijk toezicht invult. Zo willen we bijdragen aan een actueel inzicht/beeld voor leden van Provinciale Staten (PS) over IBT door de provincie Limburg, wat ze daarbij van GS mogen verwachten en wat hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden daarbij zijn.

⁵ Onderzoekbrief Zuidelijke Rekenkamer *Toezicht op archiefzorg provincie Limburg*. Destijds werd in een gesprek aangegeven dat het uitwerkingsproces nog steeds gaande was en de invulling van IBT op de archieven daarbij voorop liep en op de andere toezichtterreinen nog veel moest gebeuren. De rekenkamer zag als knelpunt onder andere dat er binnen de provincie nog onzekerheid bestond hoe de nieuwe invulling van IBT uit gaat pakken. Zo zou gaandeweg duidelijk moeten worden of er genoeg capaciteit binnen de provincie is vrijgemaakt, hoe de informatievoorziening vanuit gemeenten zou gaan lopen en hoe druk zou moeten worden uitgeoefend om gemeenten de noodzakelijke informatie te laten leveren. Ook kiezen GS voor het maken van een zogenaamde 'integrale afweging', waarbij IBT op alle verplichte terreinen gecombineerd wordt, en op basis daarvan besloten wordt tot al dan niet interveniëren. Daarnaast houden GS de mogelijkheid open om een sectorale beoordeling te maken. De rekenkamer vroeg zich daarbij af welke criteria de provincie in de praktijk zal hanteren bij het maken van die keuze, zeker gezien de grote diversiteit aan onderwerpen binnen IBT.

Onderzoeksvragen

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?

Normen

Het betreft veelal een inventariserend/beschrijvend onderzoek. Wel zullen we bij de beantwoording van de onderzoeksvragen de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en algemeen aanvaarde uitgangspunten voor beleids- en verantwoordingsinformatie (zoals leesbaarheid, aansluiting, begrijpelijkheid, bruikbaarheid en transparantie) betrekken/hanteren.

Reikwijdte

Het onderzoek richt zich op de periode 1 oktober 2012 tot eind 2016.

Dataverzameling en -analyse

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen gegevens worden verzameld in documentanalyse en gesprekken. We zullen vooralsnog alleen gesprekken voeren met betrokkenen binnen de provinciale organisatie.

Looptijd

Het onderzoek wordt in de periode oktober tot en met december 2016 uitgevoerd.

Bijlage Geraadpleegde literatuur/bronnen

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

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

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

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.)

www.limburg.nl (geraadpleegd juli 2016)

www.rijksoverheid.nl (geraadpleegd juli 2016)