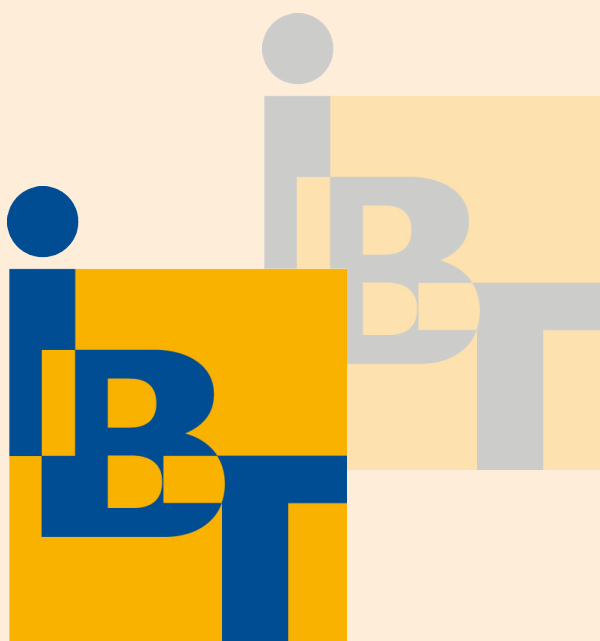




ONDERZOEK EVALUATIE IBT GRONINGEN



EINDRAPPORT

Groningen, 11 april 2016

Ko de Ridder

Colofon

Opdrachtgever:	Gedeputeerde Staten van Groningen
Auteur:	Prof. dr. J. de Ridder, emeritus hoogleraar Bestuurskunde RUG
Begeleidingscommissie:	G.E. Boerma, hoofd afdeling Bestuur, Juridische zaken en Communicatie H.J. Bolding, provinciesecretaris (voorzitter) E.H. de Jonge, coördinator IBT R. Lander, hoofd afdeling Ruimte en Samenleving A. Meijering-Klaren, projectondersteuner IBT J. Rijkaart, directieadviseur Gemeente Oldambt A. Sibma, concernjurist K. Wolters-Treels, adviseur Planning en Control Gemeente Leek
Foto omslag:	A.L. Wiersma
Opmaak:	Grafisch Centrum, provincie Groningen

Inhoudsopgave

Management Samenvatting

1.	Inleiding	10
	1.1 Opzet onderzoek	10
	1.2 Opzet rapport	10
2.	Algemeen kader: interbestuurlijk toezicht herzien	11
	2.1 Inleiding	11
	2.2 De inrichting van de Wet revitalisering generiek toezicht	11
	2.3 Het Groninger model van interbestuurlijk toezicht	12
	2.4 Het Groninger model vergeleken met dat van andere provincies	13
	2.5 Samenvatting	15
3.	De werking van het Groninger model	16
	3.1 Inleiding	16
	3.2 Archief	16
	3.3 Financiën	17
	3.4 Ruimtelijke ordening	18
	3.5 Monumenten en archeologie	19
	3.6 Huisvesting vergunninghouders	19
	3.7 Wabo	20
4.	Informatieverwerving, beoordeling, interventies	21
	4.1 Systematische informatie	21
	4.2 Incidentele informatie	21
	4.3 Oordeelsvorming	22
	4.4 Interventies	22
5.	De rol van de gemeenteraad	23
	5.1 Formeel	23
	5.2 Feitelijk	23
	5.3 Opvattingen van raadsleden	23
6.	Overzicht van bevindingen	26
7.	Analyse en beschouwing	28
	7.1 De functie van het interbestuurlijk toezicht	28
	7.2 Een risicoanalyse als basis	28
	7.3 De informatie aan de toezichthouder	29
	7.4 Financieel toezicht	30
	7.5 De positie van de raad	30
8.	Aanbevelingen	32
	8.1 Inleiding	32
	8.2 Scenario 1: versimpelen	32
	8.3 Scenario 2: minimaliseren	33
	8.4 Scenario 3: vergroten effectiviteit en efficiency	33
	8.5 Scenario 4: een nieuw Groninger stelsel - toezicht als samenwerking	34
	Bijlage 1: Probleemstelling en deelvragen	35
	Bijlage 2: Een beknopte geschiedenis van het interbestuurlijk toezicht	36

Management Samenvatting

1. Inleiding

Op 1 oktober 2012 is de wet Revitalisering generiek toezicht (wet RGT) in werking getreden. Deze wet schiep een geheel nieuw kader voor het interbestuurlijk toezicht (IBT), het toezicht van bestuursorganen uit de ene bestuurslaag op bestuursorganen uit een andere bestuurslaag. Het toezicht op de gemeentebesturen veranderde daardoor aanzienlijk.

Wat verdween was specifiek toezicht. In plaats van een apart interbestuurlijk toezicht regime voor afzonderlijke gemeentelijke taken kwam één algemene vorm van toezicht.

Ook verdween het preventief toezicht. Preventief toezicht betekende dat bepaalde gemeentelijke besluiten instemming van de toezichthouder nodig hadden om in werking te kunnen treden. In het nieuwe stelsel kan de toezichthouder alleen achteraf interveniëren.

Ten derde zou al het rijkstoezicht op gemeenten verdwijnen: in beginsel houdt alleen het provinciaal bestuur toezicht op gemeenten. De wet maakt hierop een uitzondering: beleidsterreinen waarop de provincie deskundigheid mist staan onder rijkstoezicht. In de praktijk betreft dat nog steeds een groot deel van de gemeentelijke beleidsvoering.

De oude vormen werden vervangen door een stelsel van generiek toezicht; één algemene regeling voor ingrijpen indien een gemeentebestuur taken verwaarloost of handelt in strijd met de wet.

Elk provinciaal bestuur kreeg de ruimte om het interbestuurlijk toezicht naar eigen inzicht vorm te geven. De Groningse variant (het Groningse stelsel) is ontwikkeld in samenspraak tussen het provinciaal bestuur en een vertegenwoordiging van Groninger gemeenten. Het trad in 2012 in werking. Bij de totstandkoming is de afspraak gemaakt het stelsel na drie jaar te evalueren. Het onderhavige rapport is de uitkomst van die evaluatie.

2. Het Groningse IBT Stelsel

Op het eerste gezicht lijkt het nieuwe IBT een fraaie en efficiënte vereenvoudiging. Toch heeft de wetgever het de interbestuurlijke toezichthouder niet gemakkelijk gemaakt. De wetgever heeft niet uitdrukkelijk aangegeven waarvoor het interbestuurlijk toezicht moet dienen. Enerzijds wordt, zo blijkt uit de tekst van de wet, van GS verwacht dat zij steeds interveniëren indien een gemeentebestuur niet of niet naar behoren besluit of handelt. De vernietiging van gemeentelijke besluiten zou geen ultimatum remedium meer moeten zijn maar een gangbare praktijk. Anderzijds, zo blijkt uit de MvT en uit andere teksten, moet de toezichthouder uitgaan van vertrouwen in gemeentebesturen en het toezicht selectief, terughoudend en proportioneel uitoefenen. Het is geen wonder dat elk provinciaal bestuur weer een wat andere positie heeft gekozen tussen de uitersten van bestuurlijke daadkracht en afwachtend toezien.

Het Groningse IBT stelsel is het meest terughoudende van alle provinciale IBT-systemen. De hoofdlijnen van het Groningse stelsel zijn de volgende.

Om te kunnen beoordelen of gemeentelijke besluitvorming overeenkomstig de wet is en of een gemeentebestuur zijn wettelijke taken naar behoren uitvoert, heeft het provinciaal bestuur daarover informatie nodig. Twee maal per jaar verstrekt elk Gronings gemeentebestuur systematische informatie: een aantal algemene gegevens over het gemeentelijk functioneren ten aanzien van zes wettelijke taken. De informatie is gegoten in een bepaald format: de Groningse Toetskaders. De gemeenteraad ontvangt de informatie in een zogenoemde IBT-paragraaf bij de begroting en bij de jaarrekening. De Toetskaders omvatten, behalve het format, ook een aantal beoordelingsmaatstaven. De raad beoordeelt aan de hand van de beoordelingsmaatstaven en op basis van de in de IBT-paragraaf verschaftte gegevens het gemeentelijk functioneren, waarna de informatie met het oordeel van de raad aan GS wordt overgelegd. Vervolgens beoordelen GS eveneens het gemeentelijk functioneren. De gemeentebesturen ontvangen het provinciaal oordeel.

Behalve systematische informatie verwerft het provinciaal bestuur zo nodig ook incidentele informatie: gegevens over de uitoefening van een bepaalde taak door een specifieke gemeente. Dat soort informatie is deels publiek beschikbaar, bijvoorbeeld in plannen en jaarverslagen die het gemeentebestuur krachtens de wet moet opstellen. Indien informatie niet publiekelijk beschikbaar is kan het provinciaal bestuur zich als toezichthouder inzage verschaffen in gemeentelijke documenten, of mondeling informatie inwinnen bij gemeentelijke functionarissen.

De Toetskaders bevatten voor sommige taken een uitdrukkelijke bepaling over nader in te winnen informatie.

Komt het provinciaal bestuur tot het oordeel dat gemeentelijke taakbeartiging niet naar behoren is, dan dient het zich voor de beartiging van die taak in de plaats te stellen van het gemeentebestuur en zelf de nodige besluiten te nemen of handelingen te verrichten. Komt het provinciaal bestuur tot het oordeel dat een gemeentelijk besluit in strijd met het recht is genomen, dan kan het dat besluit bij de Kroon voordragen voor schorsing en vernietiging.

Echter, de wet verplicht de toezichthouder om eerst een tamelijk minutieus uitgewerkte interventieladder van bestuurlijk overleg te doorlopen voordat indeplaatsstelling en schorsing&vernietiging in beeld komen.

3. Het Groningse Stelsel in werking

3.1 Algemeen

Het provinciaal bestuur heeft geen doelstellingen voor het toezicht op de gemeenten geformuleerd. Het is daardoor niet goed uit te maken of het stelsel en de uitoefening van het toezicht binnen dat stelsel effectief zijn. Uit de in dit evaluatieonderzoek verzamelde informatie valt op te maken dat het uitgeoefende toezicht vooralsnog weinig betekenis heeft voor het functioneren van de gemeentebesturen. Voor de meeste betrokkenen is het niet meer dan een halfjaarlijkse routine. Noch de ambtenaren, noch de raadsleden en gemeentebestuurders zien veel toegevoegde waarde in het IBT, een enkele uitzondering daargelaten.

De vergelijking met het provinciale interbestuurlijke toezicht van voor 2012 valt, voor wat meerwaarde betreft, over het algemeen negatief uit: onder de oude situatie ervoeren gemeentelijke ambtenaren het toezicht vooral als samenwerking en ondersteuning, terwijl het nieuwe toezicht vooral als het uitdelen van rapportcijfers wordt omschreven.

De administratieve lasten van het IBT zijn, wat de gemeenten betreft, verwaarloosbaar klein. De provinciale inzet voor IBT wordt op 2,5 tot 3 fte geschat. Noord-Brabant, met negenenzestig gemeenten, heeft vijftien fte voor IBT.

3.2 Per domein

Archief: dit domein stond voor 2012 ook al onder provinciaal toezicht. Provinciale goedkeuringsbevoegdheden die toen golden zijn geschrapt. In het kader van het vernieuwde IBT is (landelijk) een lijst met kritische prestatie-indicatoren opgesteld. De gemeente dient zelf jaarlijks aan te geven in hoeverre men de betreffende prestaties heeft geleverd. Deze gegevens worden aan het provinciaal bestuur toegezonden. Het oude toezicht had vooral de vorm van overleg; het nieuwe toezicht is vooral beoordelend. De meerwaarde van het nieuwe toezicht is dat het belang van het archief nu ook meer tot de politiek doordringt. Tot dusver heeft de toezichthouder tweemaal uitdrukkelijk bij een gemeentebestuur geïntervenieerd.

Financiën: op dit domein heeft de wet RGT doelbewust niets gewijzigd. In het Groningse stelsel is er niettemin op ingezet om het financieel toezicht op de leest van het nieuwe IBT te schoeien. In de praktijk wordt het toezicht nog steeds op dezelfde wijze uitgeoefend. De specifieke wetgeving in de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet laat de toezichthouder weinig ruimte. Gemeenten hebben over het algemeen waardering voor de wijze waarop het provinciaal bestuur het financiële toezicht vorm geeft.

Ruimtelijke ordening: dit domein is nieuw voor de provinciale toezichthouder. Het toezicht in het kader van de IBT-paragraaf beperkt zich tot enkele globale aspecten van de gemeentelijke planologische beleidsvoering. Er is een grensgebied tussen het IBT-toezicht op de gemeentelijke ruimtelijke ordening enerzijds en

het bewaken van provinciale belangen in de ruimtelijke ordening anderzijds.

In dat grensgebied heeft het provinciaal bestuur sinds 2012 enkele malen geïntervenieerd door middel van bestuurlijk en ambtelijk overleg.

Monumenten en archeologie: ook dit domein valt pas sedert de invoering van het vernieuwde IBT onder provinciaal toezicht. Voor die tijd vervulde de provincie ten opzichte van de gemeenten vooral de functie van kennisinstituut en vraagbaak. Inmiddels zijn de verhoudingen geformaliseerd en is er bij de gemeenten minder animo om vraagstukken op dit terrein te delen met de provincie. De provinciale toets van het gemeentelijk functioneren op deze terreinen betreft vijf formele punten. Waardering, toegevoegde waarde en administratieve lasten van het IBT op dit terrein zijn gering.

Huisvesting vergunninghouders: dit domein stond voorheen ook onder toezicht van het provinciaal bestuur. Zowel bij de gemeenten als bij de provincie wordt het IBT-toezicht als een formaliteit ervaren. Het Toetskader bevat dezelfde beoordelingsmaatstaf die altijd al gold: de halfjaarlijkse taakstelling wordt wel, of niet of herhaaldelijk niet gerealiseerd. In het optreden van het provinciaal bestuur is ook niets veranderd. Tegen de tijd dat de IBT-paragraaf is vastgesteld hebben eventuele interventies al plaats gehad.

VTH/WABO: een domein dat voorheen ook onder provinciaal toezicht stond. De informatie in de IBT-paragraaf en de provinciale toets beperken zich tot enkele formele punten: het vaststellen door het gemeentebestuur van enkele stukken. De kwaliteit van die documenten wordt niet beoordeeld. Sedert de invoering van het vernieuwde IBT hebben nog geen interventies plaatsgevonden. De toegevoegde waarde van het toezicht wordt als gering ervaren.

3.3 De rol van de gemeenteraad

In het Groningse IBT-stelsel heeft de gemeenteraad op papier een centrale rol gekregen. In de praktijk geniet het IBT onder raadsleden nauwelijks bekendheid of belangstelling. Het passeren van de IBT-paragraaf in de raad verloopt vrijwel steeds zonder discussie en zonder dat de raad zich zelfstandig een oordeel vormt. Er zijn geen tekenen die er op wijzen dat dit in de nabije toekomst zal veranderen. Overigens is Groningen de enige provincie waarin de gemeenteraad in het IBT-stelsel zo'n uitdrukkelijke rol heeft gekregen.

4. Knelpunten in de uitwerking van het stelsel

In het functioneren van het Groningse stelsel zoals het is opgezet worden enkele knelpunten onderkend, en deels ook al bediscussieerd.

Het zijn de volgende.

- frequentie van het verstrekken van systematische informatie:

Binnen het stelsel wordt tweemaal per jaar, bij de begroting en bij de rekening, systematische informatie verschaft. Velen ervaren dit als niet-functioneel. Tussen begroting en rekening zijn vaak niet of nauwelijks nieuwe gegevens te verschaffen met als gevolg dat de paragraaf bij de rekening een kopie wordt van de paragraaf bij de begroting, of omgekeerd.

- het tijdstip van het verstrekken van systematische informatie:

De begrotingscyclus spoort niet steeds met de beleidscycli op de afzonderlijke domeinen. Het provinciale oordeel komt steeds te laat om nog te verwerken in de nieuwe begrotingscyclus.

- de beoordeling in drieën:

De beoordeling van de gemeentelijke taakbehartiging geschiedt op een driepuntsschaal goed - matig - slecht (stoplichtbeoordeling). Velen achten dit een te grove wijze van oordelen. De nuance ontbreekt en het oordeel leent zich nog voor allerlei interpretaties.

- de waarde van de te verschaffen informatie:

De IBT-paragraaf biedt op een aantal domeinen weinig inzicht in het werkelijk functioneren van de gemeente. Sommigen achten aanvullende "reality checks" wenselijk.

5. Knelpunten in de opzet van het stelsel

- Het Groningse IBT stelsel heeft geen duidelijke doelstelling.
- Volgens de beleidsdocumenten zou de uitoefening van het toezicht binnen het stelsel gebaseerd worden op risicoanalyses. In feite zijn er geen risicoanalyses gemaakt en is de uitoefening van het toezicht in veel gevallen ongericht.
- Het stelsel concentreert zich ten onrechte geheel op de IBT-paragraaf. De praktijk in andere provincies laat zien dat systematische informatieverschaffing veel functioneler en efficiënter kan geschieden.
- Het stelsel heeft ten onrechte het financieel toezicht gelijk willen schakelen met het toezicht op de IBT-domeinen. De gemeentefinanciën zijn geen domein maar raken het gehele functioneren van het gemeentebestuur. Het financieel reilen en zeilen van de gemeente en het toezicht daarop is niet voor niets afzonderlijk bij wet geregeld.
- De gemeenteraad heeft in het stelsel ten onrechte een centrale positie. Het stelsel is gebaseerd op de gedachte dat de raad een soort eerstelijns-toezichthouder is. Dat kan alleen al daarom niet, omdat een belangrijk deel van de besluiten die onder toezicht staan raadsbesluiten zijn. Het belang van een adequate verantwoording van B&W aan de raad kan niet voldoende benadrukt worden. Daarmee wordt de raad echter geen IBT-toezichthouder.
- De toegevoegde waarde van het interbestuurlijk toezicht in zijn huidige vorm is vrijwel nihil. Hoewel de administratieve lasten van het IBT beperkt zijn worden er wel inspanningen geleverd en kosten gemaakt zonder duidelijke baten.

6. Aanbevelingen

Er zijn verschillende scenario's denkbaar om het Groningse stelsel zo te herzien dat er wel een goede verhouding tussen kosten en baten ontstaat.

Vier mogelijke scenario's zijn:

- vereenvoudiging van het Groningse stelsel
- (verdere) minimalisering van het IBT
- vergroten van de effectiviteit van het IBT
- een nieuw Gronings stelsel

6.1. Scenario 1: versimpelen

Het huidige stelsel blijft in stand maar een aantal knelpuntjes wordt opgelost. Dit stelsel heeft de volgende kenmerken:

- *de gemeenten verstrekken slechts eenmaal per jaar systematische informatie in de vorm van een IBT verslag*

De IBT-paragraaf wordt omgezet in een verslag aan de toezichthouder. Het ontwerp van het document is dezelfde als die van de IBT-paragraaf, met inbegrip van de stoplicht-beoordeling.

- *de gemeenteraad heeft geen formele positie meer in de IBT-cyclus*

Anders dan de IBT-paragraaf wordt het IBT-verslag niet door de raad vastgesteld. De raad krijgt het uiteraard wel ter kennisname en kan het verslag gebruiken als verantwoordingsinformatie. De raad kan ook wachten tot het oordeel van GS beschikbaar is om er met B&W over te debatteren.

- *de toezichthouder doet aanvullend zelfstandig onderzoek*

De Groningse Toetsingskaders geven al aan dat de toezichthouder van tijd tot tijd zelf onderzoek zal doen om het realiteitsgehalte van de gemeentelijke rapportage te toetsen (reality checks). Het is echter nog geen regulier onderdeel van de uitoefening van het toezicht geworden. Doet men dat wel dan wordt het interbestuurlijk toezicht minder vrijblijvend.

- *interventies volgen de ernst van geconstateerde gebreken*

Proportioneel toezicht vergt niet alleen dat men terughoudend is in het interveniëren bij geringe gebreken, maar ook dat men slagvaardig optreedt bij ernstige misstanden.

Voordelen van dit scenario zijn:

- de uitoefening van het toezicht wordt ontdaan van niet-werkzame bestanddelen
- onnodige kosten en inspanningen worden vermeden
- de gemeenteraad kan B&W naar eigen inzicht en behoefte ter verantwoording roepen

Nadelen zijn:

- de borging van een behoorlijke uitvoering van taken in medebewind is niet zo effectief als zou kunnen

6.2. Scenario 2: minimaliseren

De bemoeienis van de provinciale toezichthouder met het gemeentelijk reilen en zeilen dient zich tot een minimum te beperken. Dit stelsel heeft de volgende kenmerken:

- *de toezichthouder vraagt geen systematische informatie op*

De IBT paragraaf wordt afgeschaft. De toezichthouder baseert zich uitsluitend op incidentele informatie. De toezichthouder is niet wettelijk verplicht om systematische informatie uit te vragen.

- *provinciale ambtenaren geven uitsluitend een oordeel over gemeentelijke zaken op verzoek van het gemeentebestuur (tenzij het een ernstige misstand betreft)*

Het is denkbaar dat een gemeentebestuur een deskundig oordeel van de provinciale partner op prijs stelt. Zo zou men kunnen vragen of de provinciale archiefinspecteur een audit doet van het gemeentelijk archief.

- *interventies beperken zich tot ernstige misstanden en gaan niet verder dan bestuurlijk overleg*

De praktijk is hier tot dusver al mee in overeenstemming.

Voordelen van dit scenario zijn:

- het toezicht pretendeert niet meer te zijn dan wat het tot op heden daadwerkelijk is
- rituele gebaren en onnodige inspanningen worden vermeden
- de toezichtslasten nemen af
- de gemeenteraad behoeft zich niet meer te forceren om 'iets aan IBT te doen'

Nadelen zijn:

- het provinciaal bestuur loopt het risico zelf van taakverwaarlozing beticht te worden
- Dit scenario kan niet van toepassing zijn voor het financieel toezicht: GS zouden dan in flagrante strijd met de wet handelen

6.3. Scenario 3:

vergroten effectiviteit en efficiency

Het interbestuurlijk toezicht is een belangrijke bouwsteen in het interbestuurlijk stelsel van checks & balances. Dit stelsel heeft de volgende kenmerken:

- *de toezichthouder vraagt geen systematische informatie op*

De IBT paragraaf wordt afgeschaft. De toezichthouder baseert zich op publiek beschikbare gemeentelijke informatie (jaarverslagen, plannen, rapporten). Gemeenten worden gestimuleerd deze informatie digitaal op de eigen gemeentelijke site beschikbaar te maken, naar het voorbeeld van de gemeente Winsum.

- *de toezichthouder verzamelt zelf incidentele informatie op basis van een risicoanalyse en maakt daarvoor een toezichtsplan*

Informatie wordt ingewonnen indien de toezichthouder het risico aanwezig acht dat een gemeente op een bepaald domein niet naar behoren besluit of handelt. Daarvoor kunnen allerlei bronnen worden gebruikt, met inbegrip van onderzoek ter plaatse. Voorgenomen onderzoek wordt vastgelegd in een toezichtsplan dat met de gemeentebesturen wordt gedeeld. In het toezichtsplan wordt, op basis van een risico-analyse, een selectie gemaakt van onderwerpen en gemeenten.

- *de toezichthouder geeft een toegespitst inhoudelijk oordeel over een onderzochte situatie*

Het verzamelen van informatie mondt uit in een inhoudelijk oordeel met alle nuances die nodig zijn. Dat oordeel is onderwerp van bespreking op ambtelijk en zo nodig op bestuurlijk niveau.

- *de toezichthouder intervineert proportioneel en indien nodig*

De toezichthouder hanteert de escalatieladder zoals die is te vinden in de wet RGT en de MvT. Dat kan onder omstandigheden betekenen dat men uitkomt op een formele indeplaatsstelling of voordracht voor vernietiging.

Voordelen van dit scenario zijn:

- het interbestuurlijk toezicht krijgt een reële betekenis in het verbeteren van het openbaar bestuur
- de toezichtslasten voor de gemeenten nemen af

Nadelen zijn:

- het provinciaal bestuur zal meer moeten investeren in het interbestuurlijk toezicht

6.4. Scenario 4: een nieuw Gronings stelsel - toezicht als samenwerking

Het interbestuurlijke toezicht is niet alleen een belangrijke bouwsteen in het interbestuurlijke stelsel van checks & balances maar ook een basis voor vruchtbare samenwerking tussen het provinciaal bestuur en de gemeentebesturen. Het streven is er op gericht om samen te werken aan een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken. De gemeente kan profiteren van de specifieke kennis en inzichten waarover de toezichthouder beschikt. Daarenboven kan het gemeentebestuur (B&W dan wel de gemeenteraad) zijn voordeel doen met het kritisch oog van een onafhankelijke derde. Het toezicht wordt ingericht op basis van de zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.¹

Dit stelsel heeft de volgende kenmerken:

- *de toezichthouder formuleert tezamen met de gemeenten een visie op het interbestuurlijk toezicht*

Toezichthouder en onder toezicht gestelden moeten het samen eens zijn over de doelstelling van het IBT. Idealiter zijn zij gezamenlijk de eigenaar van het stelsel. Het stelsel is gebaseerd op wederzijds vertrouwen: het vertrouwen van de toezichthouder dat het gemeentebestuur zonder terughoudendheid opening van zaken verschaft en het vertrouwen van het gemeentebestuur dat de toezichthouder zijn rol prudent en met wijsheid zal vervullen.

- *de toezichthouder maakt met elke gemeente afzonderlijk een toezichtsplan*

Met elke gemeente afzonderlijk wordt doorgesproken wat de zwakke plekken en de risico's zijn. Op grond daarvan worden afspraken gemaakt over te verstrekken informatie en over eventuele verbeteringstrajecten. Deze afspraken en de daaraan ten grondslag liggende analyses worden ter kennis van de raad gebracht.

- *de toezichthouder geeft periodiek een inhoudelijk oordeel over kritische situaties*

Het oordeel van de toezichthouder stelt het gemeentebestuur in staat zich (nog) effectiever te richten op een behoorlijke uitvoering van medebewindstaken.

- *de toezichthouder intervineert proportioneel en indien nodig*

Formele interventies blijven bestaan als stok achter de deur. Echter, indien dit systeem adequaat functioneert zal de escalatieladder nooit bestegen worden.

Voordelen van dit scenario zijn:

- het interbestuurlijk toezicht krijgt een reële betekenis in het verbeteren van het openbaar bestuur
- de besturen van gemeenten en provincie zijn gezamenlijk eigenaar van het interbestuurlijk toezicht
- gemeenteraden worden beter toegerust om hun controlerende en kaderstellende taak te vervullen
- maatwerk per gemeente in de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht

Nadelen zijn:

- het provinciaal bestuur zal meer moeten investeren in het interbestuurlijk toezicht

Het lopende proces van gemeentelijke herindeling in de provincie Groningen zal uiteindelijk kunnen leiden tot zes robuuste zelfbewuste gemeenten. Deze gemeenten kunnen bij uitstek de bestuurlijke partner zijn van de interbestuurlijke toezichthouder in een stelsel zoals bedoeld in het vierde scenario.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken: Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht, kabinetsstandpunt 2005.

1. Inleiding

1.1 Opzet onderzoek

Het provinciaal bestuur van Groningen en de Klankbordgroep Interbestuurlijk toezicht willen een onderzoek laten uitvoeren ter evaluatie van het stelsel voor interbestuurlijk toezicht (IBT) zoals dat in Groningen gestalte heeft gekregen. De belangrijkste vragen die daarbij beantwoord moeten worden zijn: is het Groninger stelsel toekomstbestendig en waar zitten de 'dunne plekken'. Meer in het bijzonder moet duidelijk worden of de opzet met toetskaders in plaats van een verordening houdbaar is en of de risico's met de gekozen werkwijze voldoende in beeld gebracht worden.

Dit leidde tot de volgende probleemstelling:

Hoe functioneert het Groninger IBT stelsel en in hoeverre voldoet het aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden op grond van recht en regelgeving en gelet op de doelstellingen van de Groninger toezichthouder?

Het onderzoek richt zich dus op deze drie aspecten: rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het Groninger stelsel voor IBT. Het stelsel is rechtmatig ingericht indien het het provinciaal bestuur in staat stelt zijn wettelijke plichten als toezichthouder na te komen. Het stelsel is doeltreffend indien het de toezichthouder en de gemeenten in staat stelt de met het IBT beoogde doelstellingen te verwezenlijken. Het stelsel is doelmatig indien de lasten die met het IBT zijn gemoeid voor gemeenten, het provinciaal bestuur en derden, evenredig zijn aan de baten (doelbereiking).²

Het interbestuurlijk toezicht betreft strikt genomen niet alleen het toezicht op de gemeenten, maar ook het toezicht op de waterschappen en de gemeenschappelijke regelingen. Het onderhavige onderzoek heeft zich beperkt tot de inrichting en werking van het Groninger toezicht op de gemeentebesturen.

Voor de beantwoording van deze vraagstelling zijn gegevens verzameld door vraaggesprekken met sleutelinformanten; vraaggesprekken met de provinciale ambtenaren die de IBT activiteiten van GS voorbereiden, vraaggesprekken met ambtenaren van vijf gemeenten, werkzaam op de zes onderscheiden toezichtsdomeinen en een analyse van de systematische toezichtsinformatie verstrekt door de gemeenten. Voorts is een internetenquête uitgevoerd onder alle raadsleden en leden van B&W in de provincie. Daarnaast is bureauonderzoek gedaan voor het reconstrueren van de wetgeschiedenis, de bedoelingen en de inhoud van de wet RGT en voor het reconstrueren van de vormgeving van het vernieuwde interbestuurlijke toezicht in de andere provincies.

1.2 Opzet rapport

Dit rapport begint met een algemeen kader waarin de opzet van het vernieuwde interbestuurlijk toezicht in achtereenvolgens de wet RGT, de provincie Groningen en de andere provincies wordt geschetst. Vervolgens wordt, in hoofdstuk 3, de werking van het Groninger stelsel van interbestuurlijk toezicht per toezichtsdomein beschreven. Daarbij is een vergelijking gemaakt van de werking van het toezicht voor en na de invoering van de wet RGT. Ook is aandacht besteed aan de waardering van betrokkenen voor het stelsel en aan de toegevoegde waarde van het interbestuurlijk toezicht voor het functioneren van de gemeentebesturen. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de werking van het stelsel per toezichtsfase. Hoofdstuk 5 besteedt afzonderlijk aandacht aan de positie en rol van de gemeenteraad in het stelsel. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen samengevat. Hoofdstuk 7 bevat een analyse van het functioneren van het stelsel zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken. Het rapport sluit af met een hoofdstuk met aanbevelingen.

² De probleemstelling is uitgewerkt in een aantal deelvragen die in de bijlage zijn opgenomen.

2. Algemeen kader: interbestuurlijk toezicht herzien

2.1. Inleiding

Op 1 oktober 2012 is de wet RGT in werking getreden. Deze wet schiep een geheel nieuw kader voor het interbestuurlijk toezicht. De vernieuwing zit hem vooral in wat interbestuurlijk toezicht niet meer moest zijn.

Wat verdween was:

- specifiek toezicht (per taak een afzonderlijk interbestuurlijk toezichtsarrangement)
- preventief toezicht (het vereiste van instemming vooraf van de toezichthouder)
- toezicht over meer bestuurslagen (interbestuurlijk toezicht uitgeoefend door een ander dan de naast-hogere bestuurslaag).

Wat bleef was generiek toezicht; één algemene regeling voor ingrijpen bij taakverwaarlozing en voor handelen in strijd met de wet. Deze vorm van toezicht moest zelfs “gerevitaliseerd” worden, ofwel tot nieuw leven gewekt. Het generieke toezicht, met name het vernietigen van besluiten van andere overheden, werd in het verleden slechts in buitengewone gevallen gebruikt, als “ultimum remedium”. De wetgever wilde dat het (weer) gewoon zou worden om besluiten die in strijd met de wet zijn te vernietigen.

Verder werd het nabijheidsbeginsel ingevoerd. Dit betekende dat het provinciaal bestuur enig toezichthouder op de gemeente zou worden voor wat betreft de behartiging van bij wet opgedragen taken. Een aantal domeinen werd hiervan uitgezonderd, omdat het provinciaal bestuur daarop onvoldoende expertise zou bezitten. De praktische consequentie daarvan is dat nog steeds een aanzienlijk deel van de gemeentelijke beleidsvoering onder rijkstoezicht valt.

Voorts benadrukte de Toelichting op de wet, dat de uitoefening van het vernieuwde toezicht gebaseerd zou moeten zijn op vertrouwen en dat het de volgende kenmerken zou moeten hebben: selectiviteit, terughoudendheid en proportionaliteit.

2.2. De inrichting van de Wet revitalisering generiek toezicht

De wet regelt het toezicht van de Kroon op de provinciale besturen en het toezicht van de provinciale besturen op de gemeentebesturen. We beperken ons hier tot het tweede gedeelte.

Doelstelling van het interbestuurlijk toezicht

Waaruit bestaat de wettelijke taak van de interbestuurlijke toezichthouder? Wat zijn de plichten die GS als toezichthouder op de gemeentebesturen dienen te vervullen? Gaat men af op de tekst van de wet dan zijn GS verplicht om te interveniëren indien het onder toezicht staande bestuursorgaan “gevorderde besluiten niet of niet naar behoren neemt dan wel gevorderde handelingen niet of niet naar behoren verricht”.³

Voorts kan de toezichthouder ingrijpen indien het onder toezicht staande bestuur besluiten neemt die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang. De Memorie van Toelichting vermeldt weinig anders over de functie van het interbestuurlijk toezicht dan dat het onderdeel is van het stelsel van checks & balances in de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Interventie

De wettelijke interventie-instrumenten zijn schorsing & vernietiging en indeplaatsstelling. Voor een besluit tot indeplaatsstelling is aanleiding indien het gemeentebestuur:

- een bij wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt;
- niet tijdig of niet naar behoren een gevorderde handeling verricht;
- niet, niet tijdig of niet naar behoren een gevorderd resultaat tot stand brengt.

Het toezichthoudend gezag neemt dan een besluit, verricht een handeling of brengt iets tot stand in de plaats van het gemeentebestuur.

Het spiegelbeeld is schorsing en vernietiging: indien een besluit van het gemeentebestuur niet naar behoren is kan het toezichthoudend gezag dat besluit bij de Kroon voordragen voor vernietiging.

Zowel de indeplaatsstelling als de schorsing&vernietiging kan alleen worden toegepast voor individuele gevallen. De toezichthouder beschikt niet over een generiek werkende interventie bij systematische taakverwaarlozing, anders dan “het inzetten van de bestuurlijke interventieladder”.

Die bestuurlijke interventieladder omvat een reeks van stappen waarbij de druk op het onder toezicht staande bestuur fasegewijs wordt opgevoerd. De wet verplicht de toepassing van een tamelijk minutieus uitgewerkte interventieladder voordat de toezichthouder kan overgaan tot indeplaatsstelling of het voordragen voor schorsing&vernietiging.

³ Ingrijpen is een wettelijke plicht. Artikel 124 lid 1 Gemeentewet luidt verkort: - Wanneer de raad of het college een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht (...) besluiten gedeputeerde staten (...) daarin namens de raad of het college (...). Het gaat dus niet om een kanbepaling maar om een dwingende redactie.

Oordeelsvorming

De toezichthouder vormt zich een oordeel over de wijze waarop de gemeenten en waterschappen hun wettelijke taken uitoefenen. Gegeven de tekst van de wet dient de toezichthouder te beoordelen of het onder toezicht staande bestuur alle bij wet gevorderde beslissingen naar behoren neemt, of het tijdig en naar behoren gevorderde handelingen verricht en of het tijdig en naar behoren gevorderde resultaten tot stand brengt. Ook dient de toezichthouder te beoordelen of besluiten en handelingen in overeenstemming met de wet zijn.

Informatieverwerving

Het stelsel kent twee vormen van toezichtsinformatie: systematische toezichtsinformatie en incidentele toezichtsinformatie. "Systematische toezichtsinformatie is alle informatie die niet incidenteel is: informatie die bij meer dan één gemeente of vaker dan één keer wordt opgevraagd", aldus het Handboek wet RGT. De Gemeentewet (art 124h) bevat een (in een Amvb verder uitgewerkte) regeling van de wijze waarop de toezichthouder aan systematische informatie komt. De colleges van B&W verstrekken systematische toezichtsinformatie over hun functioneren aan het college van GS. Volgens de wet dient de regelmaat (één of meermalen per jaar?) en de omvang (de inhoud van de te verschaffen informatie) vooraf te worden bepaald. Het provinciaal bestuur kan het "wat, hoe en wanneer" van de te verstrekken toezichtsinformatie in een provinciale verordening verplichtend vastleggen. Het doel van deze regeling is, te voorkomen dat gemeentebesturen met een overdaad aan informatie-uitvraag worden geconfronteerd.

Een tweede vorm van informatie is te kenschetsen als incidenteel. Een brief van een burger, een signaal of een incident kan voor de toezichthouder aanleiding zijn om informatie op te vragen bij een gemeente op grond van artikel 118 Gemeentewet ('bericht en raad'). Het kan daarbij gaan om 'misstanden' die zouden kunnen leiden tot schorsing & vernietiging dan wel tot indeplaatsstelling. Het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht (opgesteld door BZK, IPO en VNG gezamenlijk) formuleert het aldus:

Uiteraard zal er eerst informatie beschikbaar moeten zijn waaruit blijkt dat er sprake is van een mogelijke misstand. Dat kan door eigen onderzoek en informatievergaring (risicoanalyse), door de toezichthouder of door signalen uit de media, of door personen en bedrijven. Kortom, op enigerlei wijze moet een piepsysteem in werking treden. Het is aan de toezichthouder om een zo effectief mogelijk piepsysteem in te richten. (...) Na deze signalering dient de toezichthouder te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is of dat er reden is om nadere informatie op te vragen bij het betrokken bestuursorgaan (...) Als tijdige en adequate informatie

uitblijft kunnen ambtenaren van de toezichthouder zelf informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten.

Uit het voorgaande citaat blijkt dat ook de auteurs van het Handboek er van uit gaan dat de toezichthouder te allen tijde zelf informatie kan verzamelen over de wijze waarop een gemeentebestuur een opgedragen taak uitoefent.

De wetgever heeft het aan de provinciale besturen overgelaten om het toezicht binnen de hiervoor aangegeven kaders verder uit te werken

2.3. Het Groninger model van interbestuurlijk toezicht

Het Groninger model is een uitwerking van de regels van de wet RGT. Het is tot stand gekomen in overleg tussen het provinciaal bestuur en vertegenwoordigers van gemeenten en vastgesteld door Gedeputeerde Staten.⁴ Uit de stukken valt op te maken dat de beoogde werking van het Groninger model overwegend dezelfde is als die van de wet RGT. Genoemd worden: het verminderen van toezichtslasten, meer transparantie in het stelsel van toezicht en meer ruimte voor de gemeenteraad "als eerste controleur van het gemeentelijk bestuurlijk handelen". Verder moet het interbestuurlijk toezicht 'sober' zijn en 'risico-gericht'. Ook sluit het Groninger stelsel aan bij de landelijke tendens om de gemeenteraad als een soort eerstelijns toezichthouder te positioneren.⁵

Op het punt van de verwerving van systematische informatie wijkt het Groninger model enigszins af van de landelijke hoofdlijn. In plaats van het "wat, hoe en wanneer" van de te verstrekken toezichtsinformatie in een provinciale verordening verplichtend vast te leggen, maakt men in Groningen gebruik van 'toetskaders' gebaseerd op afspraken met de gemeentebesturen. De toetskaders zijn, zo meldt de brochure Toetskaders, "in nauwe samenwerking gemaakt door gemeentelijke en provinciale deskundigen. Gebruikmakend van elkaars kennis hebben zij voor de toezichtsterreinen in beeld gebracht welke informatie nodig is om de gemeentelijke taakbehartiging te beoordelen." Er zijn toetskaders voor de volgende (landelijk benoemde) taakvelden: archief, gemeentefinanciën, ruimtelijke ordening, monumenten/archeologie, huisvesting vergunninghouders, Wabo. Elk toetskader bevat een omschrijving van wat als een 'goede', een 'matige' en een 'slechte' uitoefening van de taak wordt beschouwd, alsmede welke interventies bij elk van de drie kwalificaties passen.

De praktische uitwerking van het Groninger model heeft de volgende kenmerken.

Over het doel of de functie van het interbestuurlijk toezicht is niets vastgelegd. Er is geen omschrijving van de resultaten die het provinciaal bestuur met de uitoe-

⁴ Nota Interbestuurlijk toezicht (IBT) in de provincie Groningen in 2013, vastgesteld door GS op 5 maart 2013.

⁵ Deze tendens vindt zijn oorsprong in het rapport van de Commissie-Oosting: "Daar waar de uitvoering van medebewindstaken is opgedragen aan de colleges van B en 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". Commissie-Oosting, p.66.

fening van het toezicht wil verwezenlijken en er is geen toezichtsplan.

De verstrekking van systematische informatie heeft de volgende vorm. Elk gemeentebestuur levert zowel bij de begroting als bij de jaarrekening een zogenoemde IBT paragraaf. De IBT paragraaf bevat de informatie over de gemeentelijke prestaties op de zes toezichtsdomeinen en de oordelen die het gemeentebestuur zelf daaraan hecht na toepassing van het toetskader. De raad stelt de jaarstukken vast en daarmee ook de IBT paragraaf. De IBT paragraaf geeft de raad, “als eerstverantwoordelijke voor de controle op het gemeentelijk bestuurlijk handelen” de mogelijkheid om B&W op de onderscheiden domeinen te beoordelen. De paragraaf wordt vervolgens, samen met de andere stukken van begroting dan wel rekening, bij GS ingediend.

GS geven, op basis van de aangeleverde informatie en met toepassing van het toetsingskader, een oordeel over de gemeentelijke taakbehartiging dat kan afwijken van het oordeel van het gemeentebestuur zelf.

De Toetskaders bevatten ook lichte vormen van interventie. Is de score voor een domein “matig” of “slecht” dan wordt de “intensiteit van het toezicht” (verder) opgevoerd. Het betekent dat de frequentie en reikwijdte van het ambtelijk en bestuurlijk overleg toenemen.

De provinciale toezichthouder beperkt zich niet tot het verwerven van systematische informatie over de gemeentelijke taakuitoefening en de daaruit voortvloeiende oordeelsvorming en eventuele interventies. Voor een aantal domeinen is in de Toetskaders vastgelegd dat er minstens eenmaal per jaar ambtelijk overleg is. Onder het kopje “Intensiteit van het toezicht” meldt het toetskader voor het domein Wabo onder meer: “Wanneer de score goed is – steekproef eens per 3 à 4 jaar”. Wat hier precies bedoeld is met steekproef is onduidelijk. Een mogelijke interpretatie is dat bij elke gemeente periodiek een steekproef van VTH-beslissingen wordt getoetst.

2.4. Het Groninger model vergeleken met dat van andere provincies

Zoals gezegd heeft de wetgever het aan de provinciale besturen overgelaten om de toezichtsprocessen in het kader van de weg RGT zelf verder in te richten. Er is althans op papier een aanzienlijke variatie aan inrichtingsvormen ontstaan. Onderzocht is hoe het Groninger model zich verhoudt tot het landelijke beeld. Op basis van alleen de beschikbare IBT stukken van de afzonderlijke provincies is het volgende patroon gereconstrueerd (zie figuur 1).

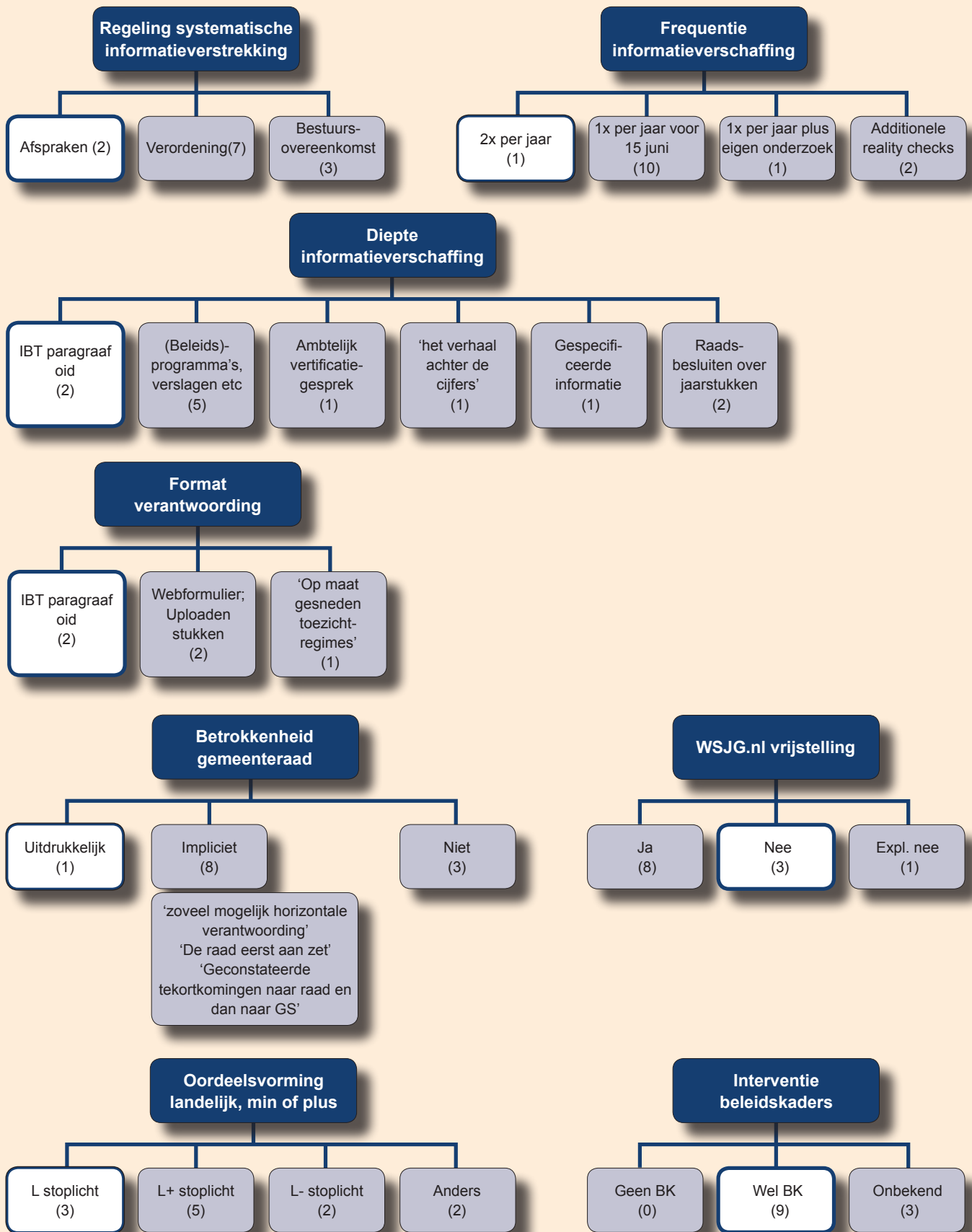
Voor wat betreft de grondslag voor systematische informatievoorziening scheidt de wet de mogelijkheid om de inrichting ervan in een verordening vast te leggen. Een verordening is een wet in formele zin die verplichtingen oplegt aan de gemeentebesturen. Zeven provincies hebben voor een (eenzijdige) verordening gekozen. Drie provinciebesturen hebben de inhoud en wijze van informatieverstrekking vastgelegd in een (tweezijdige) bestuursovereenkomst met elke gemeente afzonderlijk. Behalve Groningen gebruikt slechts één andere provincie informele afspraken als grondslag.

De frequentie waarmee informatie dient te worden verschaft is in alle provincies één maal per jaar – met uitzondering van Groningen, waar de frequentie tweemaal per jaar is.

De omvang van de systematische informatie waarover de toezichthouder jaarlijks wil kunnen beschikken varieert nogal van provincie tot provincie. Groningen en één andere provincie vragen om niet meer dan een IBT paragraaf of IBT document. Vijf provincies vereisen de levering van achterliggende stukken, rapporten en plannen. Een provinciaal bestuur stelt zich tevreden met de oplevering van de besluiten van de gemeenteraad ter vaststelling van dergelijke stukken. In twee provincies wordt de omvang van de te verstrekken systematische informatie van gemeente tot gemeente gespecificeerd. Eén provinciaal bestuur ten slotte wil inhoudelijke informatie: “het verhaal achter de cijfers”.

Het format waarin de informatie moet worden opgeleverd varieert eveneens. De meeste provincies (7) hebben geen format omschreven. Twee provincies vereisen dat de gemeenten hun informatie uploaden op een speciale IBT website van de provincie. Eén andere provincie verlangt, net als Groningen, verstrekking in de vorm van een IBT paragraaf bij de jaarrekening en een provincie werkt met “op maat toegesneden toezichtsregimes”.

Figuur 1: Acht kenmerken van een IBT- arrangement: Frequentieverdeling over provincies



Bijzonderheden:

- Het Groninger stelsel valt steeds in de dik omlinjde categorie
- Eén provincie heeft uitdrukkelijk een doelstelling geformuleerd voor de toepassing van het instrument IBT
- Twee provincies hebben ambtenaren tot toezichthouders in de zin van de Awb benoemd.

Alle kwalificaties zijn gebaseerd op documenten, gepubliceerd op de websites van de betreffende provincies

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is in 2012 begonnen met een project ter versterking van wat men noemt de horizontale verantwoording: de verantwoording van B&W aan de gemeenteraad. KING, een onderdeel van VNG, ontwikkelde daartoe een website (waarstaatjegemeente.nl) waarop elke gemeente eenduidige verantwoordingsinformatie zou moeten kunnen uploaden. Een doel van de VNG is, dat die verantwoordingsinformatie meteen ook de systematische informatie voor de interbestuurlijke toezichthouder zal zijn, onder het motto 'enkelvoudige uitvraag, meervoudig gebruik'. Een verder gelegen doel is, 'het verticale toezicht zo ver mogelijk terug te dringen'.⁶ Een door KING opgestelde Handreiking uit 2015 beperkt het doel tot het 'afbouwen' van verticale toezichtslasten.⁷

Het versterken van de horizontale verantwoording aan de hand van uniform ontwikkelde toezichtindicatoren heeft een tweeledig doel:

- Ondersteunen van de gemeenteraad in het uitvoeren van zijn toezichthoudende taak;
- Afbouwen van de verticale toezichtlast (doordat de gegevens openbaar beschikbaar zijn mag de toezichthouder deze conform de Wrgt niet nogmaals uitvragen bij de gemeente).

De suggestie is dat over één en ander overeenstemming bestaat met het IPO. Op andere plaatsen erkent de VNG dat het provinciaal bestuur als interbestuurlijke toezichthouder een eigen verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot de toezichtsinformatie die het nodig denkt te hebben. Zo bevat de Handreiking van KING hierover de volgende passage:⁸

Voor de wetten waarop de provincie de verticale toezichthouders is, zijn de toezichtindicatoren in samenspraak met het Interprovinciaal Overleg (IPO) opgesteld. Per provincie is hier verder invulling aan gegeven. Het kan zijn dat de provincie geheel aansluit op Waarstaatjegemeente.nl of hierin toch (enigszins) afwijkt. De VNG blijft in overleg met de provincies om het systeem zo uniform en overzichtelijk mogelijk te krijgen.

Acht provincies bepalen uitdrukkelijk dat gemeenten vrijstelling krijgen van het rechtstreeks verschaffen van systematische informatie indien en voor zover zij deze informatie hebben geüpload op de website waarstaatjegemeente.nl. Drie provincies, waaronder Groningen, laten zich daar niet over uit. Eén provincie vermeldt uitdrukkelijk dat waarstaatjegemeente.nl niet die informatie kan verwerken die het provinciaal bestuur als toezichthouder nodig heeft en dat plaatsing op de website geen vrijstelling oplevert.

Van slechts één provincie is bekend dat het een formele voorziening heeft getroffen voor het verwerven van niet-systematische informatie.

Dit provinciebestuur heeft ambtenaren aangewezen als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het IBT proces is alleen in Groningen heel uitdrukkelijk vastgelegd. Acht provincies besteden wel aanmoedigende woorden aan dit thema maar hebben er geen procedureel vereiste van gemaakt. Drie provincies laten het onderwerp geheel buiten de officiële stukken.

De oordeelsvorming geschiedt in vrijwel alle provincies aan de hand van beoordelingsmaatstaven die te vergelijken zijn met de Groninger Toetskaders. Voor elk van de domeinen is landelijk (in overleg tussen IPO en VNG), al dan niet formeel een beoordelingsraamwerk geformuleerd. Groningen volgt dat raamwerk vrijwel onverkort, net als twee andere provincies. Vijf provincies hebben er nog een kop opgezet en twee provincies hebben het wat gereduceerd. Al deze provincies hanteren bovendien het 'stoplichtsysteem' om het oordeel in tot uitdrukking te brengen. Twee provinciale besturen hanteren afwijkende vormen van beoordeling.

De provinciale besturen kunnen de manier waarop zij de formele interventie instrumenten indeplaatstreding en schorsing&vernietiging willen hanteren, vastleggen in een beleidskader. Negen provinciale besturen hebben dergelijke beleidskaders vastgesteld. Van drie provincies is het onbekend. Ook de provincie Groningen heeft de beleidskaders vastgesteld volgens het landelijk overeengekomen format.

2.5. Samenvatting

Het Groninger model van interbestuurlijk toezicht is een concrete uitwerking van het systeem van interbestuurlijk toezicht zoals dat in de Wet revitalisering generiek toezicht is geregeld. De doelstellingen van de wet RGT betreffen vooral de vormgeving en uitvoering van het toezicht: die moet selectief, terughoudend en proportioneel zijn en zo weinig mogelijk administratieve lasten veroorzaken. De Groninger teksten voegen daar nog aan toe: transparant en sober.

De wetgever zegt weinig over de bestuurlijke of maatschappelijke doeleinden die met het interbestuurlijk toezicht bereikt moeten worden. Het Groninger model lijkt ervan uit te gaan dat het IBT ertoe dient om risico's weg te nemen of te verminderen.

Het Groninger model omschrijft beoordelingsmaatstaven aan de hand waarvan ondubbelzinnig en objectief zou kunnen worden vastgesteld welk oordeel bij de beschreven taakuitvoering past (goed, matig, slecht). Vergeleken met de andere provincies is de Groninger provinciale toezichthouder veruit het meest sober voor wat betreft de inrichting van het IBT stelsel.

⁶ Zie bijv. de Ledenbrief van de VNG aan de gemeenten van 21 mei 2013, over de stand van zaken project Versterken Horizontale Verantwoording (IBT).

⁷ KING: Handreiking lokaal organiseren versterking horizontale verantwoording (december 2015), par. 2.2. Anders dan de aangehaalde tekst suggereert bevat de wet RGT geen bepaling over openbaar beschikbare gegevens.

⁸ KING: Handreiking lokaal organiseren versterking horizontale verantwoording (december 2015), par. 6.3.

3. De werking van het Groninger model

3.1. Inleiding

Het interbestuurlijk toezicht in Groningen is, zoals gezegd, ingericht voor zes onderscheiden domeinen van gemeentelijke beleidsvoering, te weten archief, financiën, ruimtelijke ordening, monumenten & archeologie, huisvesting vergunninghouders, Wabo. Op een aantal van deze domeinen oefende het provinciaal bestuur ook al voor de inwerkingtreding van de wet RGT een bepaalde vorm van toezicht uit. In dit hoofdstuk zal per domein worden beschreven hoe het toezicht geregeld was en hoe het vernieuwde toezicht wordt uitgeoefend.

3.2. Archief

Relatie met de toezichthouder voor 2012

Het 'oude' toezicht was gebaseerd op de Archiefwet en het Archiefbesluit van 1995. Behalve een groot aantal inhoudelijke verplichtingen aangaande de inrichting en het beheer van een archief bevatten de wettelijke regelingen ook een aantal specifieke toezichtsbepalingen. Het provinciaal bestuur was verplicht een provinciale archiefinspecteur aan te stellen. Gemeentelijke plannen voor 'de bouw, verbouwing, inrichting of verandering van inrichting' van een 'archiefbewaarplaats' behoeften de goedkeuring van GS alvorens ze konden worden uitgevoerd. GS konden bestuursdwang toepassen indien het gemeentebestuur de Archiefwet niet naleefde.

In de praktijk hadden de drie noordelijke provincies gezamenlijk één archiefinspectie.⁹ Elke gemeente werd elk jaar door een van de inspecteurs bezocht. Men sprak dan met de contactpersoon archiefbeheer over de staat van het archief. De inspecteur adviseerde over de aanpak van veranderingen en verbeteringen. Zo nodig werden over de opheffing van achterstallig onderhoud afspraken gemaakt. Van het gesprek maakte de inspecteur een verslag dat behalve aan de contactpersoon ook aan het college van B&W werd toegezonden. Zo nodig werden vervolfbezoeken afgesproken.

De gemeentelijke contactpersonen archiefbeheer ervoeren die gesprekken doorgaans als opbouwend en als een ondersteuning van het eigen werk. De juiste toepassing van de Archiefwet vergt veel specifieke technische deskundigheid. De betrokkenheid van de provinciale inspecteur werd veel meer als deskundige ondersteuning dan als toezicht ervaren.

Relatie met de toezichthouder na 2012

Het archieftoezicht was één van de domeinen die de Commissie Oosting heeft doorgelicht. De commissie meende dat het specifieke interbestuurlijk toezicht in de Archiefwet kon worden afgeschaft en dat de zorg voor de gemeentelijke archieven aan de gemeenten zelf kon worden overgelaten. Indien een gemeentebestuur zich niet aan de verplichtingen uit de Archiefwet zou houden

konden GS ingrijpen op grond van de taakverwaarlozingsregeling, aldus de commissie. Over de provinciale inspecteur rept de commissie niet.

Inderdaad heeft de wet RGT de beide specifieke toezichtsbepalingen uit de Archiefwet geschrapt. Ook de provinciale inspecteur verdween. In plaats daarvan kwam in de Archiefwet een provinciale archivaris. Krachtens de wet RGT zijn GS nog steeds belast met het toezicht op de naleving van de Archiefwet door gemeenten en waterschappen. Landelijk zijn de verplichtingen die voortvloeien uit de wet RGT beschreven in een aantal kritische prestatie-indicatoren. De provincie heeft uit de KPI's vier thema's gekozen als focus voor het toezicht. Deze corresponderen met de aanbevelingen van de VNG bij de KPI's. De vier thema's vormen in feite een samenvatting van de verplichtingen uit de Archiefwet. Het zijn:

- 1 er is een werkend kwaliteitssysteem voor het beheer van archiefbescheiden
- 2 archiefbescheiden worden in goede, geordende en toegankelijke staat gebracht
- 3 archiefbescheiden worden tijdig vernietigd of overgebracht/openbaar gemaakt
- 4 er is een duurzame en adequate beheer- en bewaaromgeving.

Scoort de gemeente op alle vier de thema's "voldoende", dan krijgt het archiefbeheer de kwalificatie "goed". Scoort een van de vier thema's "onvoldoende" zonder dat er een adequaat verbeterplan is, maar wordt het risico niet hoog ingeschat, dan scoort men "matig". Scoort ten minste een van die vier thema's "onvoldoende" en is er een hoog risico dan is het oordeel "slecht". Een probleem dat opdoemt bij de toepassing van dit kader is, dat elk van de vier punten één of meer termen bevat die een interpretatie van de werkelijke toestand vergen. Het doel van het toetsingskader, dat de toepassing ervan op de verstrekte informatie als vanzelf tot een eenduidig en ondubbelzinnig oordeel zou leiden, blijkt niet zomaar realiseerbaar. Om de oordeelsvorming te objectiveren is afgesproken dat de gemeenten de vragenlijsten behorend bij de KPI's zullen invullen. De ingevulde KPI's worden aan de provinciale toezichthouder ter beschikking gesteld.¹⁰

De praktische gang van zaken is nu, dat de gemeentebesturen de informatie over de thema's opstellen en aan de toezichthouder leveren, met de ingevulde KPI-formulieren. Deze informatie is niet in alle gevallen voldoende om te kunnen vaststellen of de door het gemeentebestuur zelf gemaakte beoordeling juist is. Daarop volgt een provinciaal rapport over elk van de gemeentelijke archieven met daarin het oordeel van de toezichthouder.

⁹ Het archieftoezicht was en is ook van toepassing op waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

¹⁰ VNG: VNG Handreiking Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's.)

Tweede, Geactualiseerde versie april 2013. Zoals de titel aangeeft is het stelsel ontwikkeld voor 'horizontale verantwoording' aan de gemeenteraad. Een aantal provincies gebruikt deze KPI's onverkort en rechtstreeks als toetsingskader.

3.3. Financiën

Dat wijkt soms af van het eigen gemeentelijke oordeel. Aan de hand van de beide beoordelingen voert de provinciale archiefambtenaar een gesprek met de contactpersoon archiefbeheer. In dat gesprek komen geconstateerde gebreken in de naleving van de Archiefwet aan de orde alsmede de vraag hoe de gemeente in het herstel van die gebreken denkt te voorzien. Voor twee gemeenten is bij de beoordeling Jaarrekening 2013 een plan van aanpak geëist voor 1 januari van het opvolgende jaar. Verdergaande interventies heeft de toezichthouder tot dusver nog bij geen van de gemeenten gepleegd.

Waardering

De nieuwe werkwijze wordt over het algemeen matig gewaardeerd. Het nieuwe toezicht wordt veel meer als echt toezicht ervaren dan de oude werkwijze. Onder het oude stelsel was de inspecteur meer een vraagbaak en adviseur die hielp bij het zo goed mogelijk naleven van de Archiefwet. Het optreden van de toezichthouder onder het nieuwe stelsel wordt meer ervaren als een soort schoolexamen. Dat zou komen doordat de nadruk veel meer is komen te liggen op toezicht op naleving en op het verwezenlijken van de vier thema's.

Toegevoegde waarde

Bij de gemeenten is men overwegend van oordeel dat het vernieuwde IBT weinig bijdraagt aan de verbetering van het archiefbeheer, veel minder in elk geval dan de inspecties deden onder het oude toezichtssysteem. Vanuit de provincie wordt gesteld dat er wat archiefbeheer betreft zes à zeven 'zwakke broeders' onder de drieëntwintig Groninger gemeenten zijn. Een paar additionele stappen op de escalatieladder zouden hier wellicht aangewezen zijn. Echter, de herindeling die de gemeenten in heel Groningen boven het hoofd hangt weerhoudt veel gemeente ervan nu nog in de eigen archiefdienst te investeren. De grotere nieuwe gemeente biedt uitzicht op nieuwe mogelijkheden voor goed archiefbeheer, bijvoorbeeld de aanstelling van een gemeentearchivaris. De toezichthouder heeft daar onder bijzondere omstandigheden begrip voor. Op bestuurlijk vlak heeft het IBT deze toegevoegde waarde, dat bestuurders en raadsleden zich wat meer bewust zijn geworden van het belang van een toereikend beheer van het archief. Dit valt op te maken uit de enquêtegegevens en uit mededelingen van gemeentelijke respondenten.

Administratieve lasten

De administratieve lasten, gemoeid met het opstellen van het archiefdeel van de IBT paragraaf, zijn minimaal. Gemeenteambtenaren noemen een tijdsbeslag van een half uur tot een uur, tweemaal per jaar.

Relatie met de toezichthouder voor en na 2012

Het toezicht op de gemeentebegroting is, zoals opgemerkt, buiten de RGT-operatie gebleven. Dat was in overeenstemming met het advies van de Commissie Oosting.¹¹ Hoewel het financieel toezicht niet is vernieuwd, heeft het provinciaal bestuur gemeend dat ook het financieel toezicht nu zoveel mogelijk in de geest van de wet RGT zou moeten worden uitgeoefend. Het is echter niet duidelijk wat dat zou moeten betekenen. In de praktijk beoordelen de provinciale ambtenaren de gemeentebegrotingen nog steeds zoals dat voor 2012 werd gedaan. Het stelsel van begrotingstoezicht in de Gemeentewet laat overigens ook weinig ruimte om het anders te doen: de eisen die aan de financiële beleidsvoering van de gemeentebesturen worden gesteld en de verplichting die GS hebben om onder bepaalde omstandigheden te interveniëren, zijn bepaald dwingend. Daarnaast is er een landelijk toezichts-model dat regelmatig wordt aangepast. Aan de ontwikkeling daarvan nemen behalve het IPO ook BZK en de Raad voor de Financiële Verhoudingen deel. Het Groninger financieel toezicht volgt (tot dusverre) de landelijke systematiek. Niettemin bevat de IBT paragraaf ook een onderdeel financieel beleid. Doorgaans is dat gedeelte van de paragraaf een samenvatting van de toelichting op de begroting.

Waardering

Er is over het algemeen waardering voor de wijze waarop het provinciaal bestuur het begrotingstoezicht uitoefent. Elk gemeentebestuur beseft dat een gezond financieel beleid en beheer een eerste voorwaarde is voor een adequaat functioneren van de gemeente. De 'vreemde ogen' die meekijken dwingen niet, althans niet meteen, maar houden de gemeenten wel scherp.

Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van het financiële deel van de IBT paragraaf wordt over het algemeen als nihil gezien. Het oordeel over de toestand van de gemeentefinanciën is al duidelijk, ook zonder dat dat nog eens opnieuw gekwalificeerd wordt in goed, matig of slecht.

Administratieve lasten

De administratieve lasten, gemoeid met het opstellen van het financiële deel van de IBT paragraaf, zijn minimaal. Gemeenteambtenaren noemen een tijdsbeslag van een half uur tot een uur, tweemaal per jaar.

¹¹ Het sinds lang geldende motief voor toezicht op het financiële domein (ook aangehaald door de Commissie-Oosting) is: voorkomen van financieel falen van een gemeente dat anders afgewenteld zou worden op andere gemeenten.

3.4. Ruimtelijke ordening

Relatie met de toezichthouder voor 2012

Dit toezichtsdomein beruiste indertijd niet bij het provinciaal bestuur maar bij de VROM-Inspectie, een rijksdienst. De wettelijke taken in dit domein zijn: het maken van actuele bestemmingsplannen en beheersverordeningen, en het handhaven van bestemmingsplannen, beheersverordeningen en ruimtelijke projecten. Het toezicht van de VROM-Inspectie bestond aanvankelijk daaruit dat een groep inspecteurs zich ter plaatse op de hoogte kwam stellen van de wijze waarop de gemeente deze taken uitvoerde. Daarmee is de VROM-Inspectie echter al een jaar of tien geleden gestopt. De meeste gemeenteambtenaren konden zich de bezoeken van de Inspectie dan ook niet meer voor de geest halen.

Relatie met de toezichthouder na 2012

Een van de toezichtsarrangementen die die Commissie Oosting heeft doorgelicht was dat van Ruimtelijke Ordening. De commissie adviseerde alle voorzieningen voor specifiek toezicht op vergunningverlening en handhaving te vervangen door het generieke instrumentarium. Op dit domein doet zich echter een complicatie voor die specifiek is voor de ruimtelijke ordening. Het provinciaal bestuur is niet alleen IBT toezichthouder op dit terrein, maar ook beleidsvoerder. In de hoedanigheid van beleidsvoerder is het provinciaal streven er op gericht de gemeentelijke planologische beleidsvoering in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk beleid van de provincie, zoals neergelegd in onder meer de provinciale omgevingsverordening. Het provinciaal bestuur beschikt daartoe over enkele formele instrumenten, maar in de praktijk wordt de doorwerking van het provinciaal ruimtelijk beleid vooral bewerkstelligd door middel van ambtelijk en bestuurlijk overleg. Beslissingen en handelingen van een gemeentebestuur die strijdig zijn met de omgevingsverordening, zijn in beginsel niet alleen in strijd met de wet (waarvoor een IBT actie aangewezen zou zijn) maar ook een inbreuk op het provinciaal planologisch beleid – en dat vraagt om drukmiddelen in het kader van de provinciale planologische beleidsvoering.

In het Groninger stelsel is de systematische informatievergaring via de IBT paragraaf gericht op de volgende punten.

De gemeente is wettelijk verplicht (art. 10.1 lid 2 Wro) een jaarverslag te maken over de uitvoering van de hoofdstukken 3 en 3a Wro en over verlening van bepaalde omgevingsvergunningen. Uit dit jaarverslag moet blijken of de gemeente aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet. Het oordeel in de IBT paragraaf betreft dan twee zaken:

- gelden voor het gehele grondgebied van de gemeente adequate bestemmingsplannen?
- is er een verslag over de uitvoering van de Wro-taken aan de raad uitgebracht?

Voorts dienen B&W jaarlijks een beleidsplan uit te brengen waarin staat op welke manier het gemeentebestuur uitvoering zal geven aan de bestuursrechtelijke handhaving van de Wro (art 10.1 lid 1). Ook brengen

B&W verslag uit over de uitvoering van het beleidsplan in het voorgaande jaar. Het oordeel in de IBT paragraaf betreft dan twee zaken:

- is er een uitvoeringsprogramma?
- is er een jaarverslag?

In de praktijk voldoen de gemeenten doorgaans wel aan deze eisen. Daarmee is echter nog niet gezegd dat de uitvoering van de Wro-taken of de handhaving in het kader van de Wro altijd aan de wettelijke maat is. Om dat te beoordelen zou de provinciale toezichthouder kennis moeten nemen van meer dan louter het Wro-deel in de IBT paragraaf. Men zou bijvoorbeeld de plannen en verslagen kunnen bestuderen, zoals in een aantal andere provincies wel gebeurt. Tot dusverre heeft de Wro toezichthouder zich echter beperkt tot kennisname van de IBT paragraaf.

Daarnaast ontving de provinciale toezichthouder van tijd tot tijd incidentele informatie over onregelmatigheden in de gemeentelijke besluitvorming. In drie gevallen ging het om gemeentelijke bestemmingsregelingen die niet in overeenstemming waren met de provinciale omgevingsverordening of met het provinciaal ruimtelijk beleid. Al deze zaken werden door middel van ambtelijk en bestuurlijk overleg in het reine gebracht. Eén geval betrof een gebrek aan handhaving van het verbod op reclame in het buitengebied zoals dat in de provinciale verordening is geregeld. In deze casus had zowel de IBT route gevolgd kunnen worden als ook de route van de provinciale planologische beleidsvoering. In de praktijk was een (niet nader benoemd) bestuurlijk overleg voldoende. In één geval ten slotte, waarin de IBT route richting schorsing en vernietiging werd gekozen, was de afgifte van een bouwvergunning in strijd met de wet en in strijd met het provinciale beleid.

Waardering

Vanuit de gemeenten komt het geluid dat men eigenlijk weinig merkt van het IBT op het ruimtelijk domein. Dat heeft ook daarmee te maken dat het optreden als IBT toezichthouder in het niet valt bij de veel ingrijpender taak om de doorwerking van het eigen provinciale omgevingsbeleid in de gemeentelijke ruimtelijke beleidsvoering te verwezenlijken. Daarbij is het niet zonder meer duidelijk of het om een IBT interventie dan wel een Wro interventie gaat.

Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van het Wro deel van de IBT paragraaf wordt over het algemeen niet als hoog ingeschat. Wellicht dat de IBT paragraaf het bewustzijn omtrent de wettelijke verplichtingen (jaarprogramma, jaarverslag) wat versterkt, maar ook los van die paragraaf zijn B&W verplicht die stukken aan de raad voor te leggen en aan GS ter beschikking te stellen.

Administratieve lasten

De administratieve lasten worden niet hoog ingeschat. Gemeenteambtenaren noemen een tijdsbeslag van ten hoogste enige uren per jaar.

3.5. Monumenten en archeologie

Relatie met de toezichthouder voor 2012

Voor 2012 was de provincie geen toezichthouder. De provincie had voor de gemeenten de rol van kennisinstituut en vraagbaak, gesprekspartner en adviseur. In die verhouding waren gemeenten steeds bereid veel informatie te delen.

Relatie met de toezichthouder na 2012

Na 2012 werd de provinciale partner toezichthouder. Het effect is dat de verhoudingen zijn geformaliseerd en dat gemeenten terughoudender zijn geworden in het delen van informatie. Dat bleek al meteen bij het opstellen van het toetskader.

Het formele wettelijke kader van de gemeentelijke taken op het gebied van monumentenzorg is de Monumentenwet. In het toetskader is de naleving van de uit deze wet voortvloeiende vereisten gecondenseerd tot vijf punten:

1. Voldoen de ruimtelijke regelingen aan de wettelijke eisen voor de bescherming van monumenten?
2. Is er een monumentencommissie?
3. Is er een openbaar register van voor rijksmonumenten verleende omgevingsvergunningen?
4. Wordt de monumentencommissie steeds om advies gevraagd indien dat wettelijk verplicht is?
5. Hoe heeft het gemeentebestuur op eventuele incidenten gereageerd?

De provinciale ambtenaar toetst aan de hand van de door de raad vastgestelde IBT paragraaf of de gemeente aan zijn wettelijke verplichtingen heeft voldaan. In het kader van het IBT zijn er niet of nauwelijks persoonlijke contacten tussen de provincie en de gemeenten. Archeologie is strikt genomen geen object van interbestuurlijk toezicht.

Waardering

Vanuit de gemeenten wordt de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht tamelijk neutraal beoordeeld. Men ervaart er weinig van.

Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van (het opstellen en vaststellen van) de IBT paragraaf wordt gering geacht.

Administratieve lasten

De administratieve lasten worden niet hoog ingeschat. Gemeentebestuurders noemen een tijdsbeslag van ten hoogste enige uren per jaar.

3.6. Huisvesting vergunninghouders

De wettelijke taak die de gemeenten hebben uit te voeren was verankerd in de Huisvestingswet van 1995. Inmiddels geldt de Huisvestingswet 2014. De gemeenten hebben de taak jaarlijks voor een door de minister vast te stellen aantal woningzoekende houders van een verblijfsstatus huisvesting tot stand te brengen. De wet verschafte de minister een (specifieke) aanwijzingsbevoegdheid. Die is onder de wet RGT geschrapt. De wet bevatte ook een voorziening voor indeplaatsstelling indien een gemeente in gebreke bleef om de vereiste aantallen statushouders te huisvesten. Deze voorziening is nu overgegaan naar het IBT regime.

Relatie met de toezichthouder voor 2012

Onder het oude regime had het provinciaal bestuur tot taak er op toe te zien dat de gemeenten hun quota haalden. De wet bevatte de specifieke interventie-instrumenten 'aanwijzing' en 'indeplaatstreding'.

De provinciale ambtenaar maakte halfjaarlijks samen met de regio-coördinator van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) de balans op. Bleek dat een gemeente tekort schoot dan werd eerst ambtelijk overleg geëntameerd. Leverde dat niets op dan volgde bestuurlijk overleg tussen de gedeputeerde en de wethouder, een overleg dat moest resulteren in nieuwe afspraken voor het volgende halfjaar. In het uiterste geval (dat wil zeggen, indien het gemeentebestuur tweemaal achtereen in gebreke was gebleven) was het provinciaal bestuur gehouden in de plaats van het gemeentebestuur te treden om zelf de quota te realiseren. In de praktijk had indeplaatsstelling weinig betekenis. Er is zelden sprake van verwijtbare taakverwaarlozing. De meest voorkomende belemmering om aan de quota te voldoen is een tijdelijk gebrek aan woningen in de sociale huursector. In die situatie dient een gemeentebestuur te voorzien in andere woonruimte, b.v. in de particuliere sector of (tijdelijk) in recreatiewoningen, pensions of hotelvoorzieningen.

Relatie met de toezichthouder na 2012

De Commissie-Oosting lichtte het oude toezichtsarrangement door en kwam tot de conclusie dat de aanwijzing kon vervallen terwijl de indeplaatstreding kon worden vervangen door de generieke taakverwaarlozingsregeling.¹² De wet RGT heeft dit inderdaad bewerkstelligd. De invoering van die wet heeft echter, praktisch gesproken, weinig veranderd in de manier waarop het Groninger toezicht functioneert. Het COA levert nog steeds de halfjaarcijfers en de provinciale ambtenaar spreekt er zijn gemeentelijke collega's nog steeds op aan indien hij constateert dat een quotum niet is gehaald. Bestuurlijk overleg wordt zo nodig nog steeds ingezet. Sinds de invoering van het vernieuwde IBT is dertien maal een formeel besluit tot indeplaatsstelling genomen. Tot een daadwerkelijke uitvoering van dit besluit heeft het nimmer geleid, omdat de desbetreffende gemeentebestuurden de taakstelling in een extra termijn van een halfjaar hadden gerealiseerd.

¹² In de Provinciewet en de Gemeentewet heet het interventie-instrument voor taakverwaarlozing nu, enigszins verwarrend, 'indeplaatsstelling'.

Waardering

Zowel de gemeenteambtenaren als de provinciale ambtenaar beschouwen het huisvestingsdeel van de IBT paragraaf als een formaliteit. Het Toetskader bevat precies dezelfde beoordelingsmaatstaf die altijd al gold: de halfjaarlijkse taakstelling wordt wel, of niet of herhaaldelijk niet gerealiseerd. Tegen de tijd dat de IBT paragraaf is vastgesteld hebben eventuele interventies al plaats gehad.

Toegevoegde waarde

Mogelijk levert de IBT paragraaf bij collegeleden en raadsleden enig extra bewustzijn op over de problematiek van de huisvesting van statushouders.

Administratieve lasten

De administratieve lasten worden niet hoog ingeschat. Gemeenteambtenaren noemen een tijdsbeslag van ten hoogste een uur per jaar.

3.7. Wabo

De kern van dit toezichtsdomein betreft twee wettelijke taken: het vaststellen van een uitvoeringsprogramma voor VTH-taken en het vaststellen van een jaarverslag met een evaluatie van het uitvoeringsprogramma van het afgelopen jaar.

Relatie met de toezichthouder voor 2012

De Wet milieubeheer kende al geruime tijd de gemeentelijke verplichting om een uitvoeringsprogramma te maken voor VTH op het terrein van milieubeheer. Deze verplichting is overgegaan in de Wabo. Vanaf het begin was het provinciaal bestuur aangewezen als toezichthouder. De in IPO-verband overeen gekomen vorm van toezicht was een controle of het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en het jaarverslag inderdaad werden vastgesteld. Soms werd een poging ondernomen om de werkelijkheid achter de papieren werkelijkheid in beeld te krijgen.

Relatie met de toezichthouder na 2012

De toezichtsvoorziening is generiek gemaakt, dat wil zeggen, uit de Wabo geschrapt en één op één overgezet naar het vernieuwde interbestuurlijk toezicht. Het provinciaal toezicht richt zich nu op drie kernthema's: de "Beleid, probleem- en risicoanalyse", het "jaarprogramma" en het "jaarverslag". Het Toetskader impliceert daarnaast ook een (lichte) beoordeling van de inhoud van deze stukken. Het beleid moet doeleinden en prioriteiten bevatten in samenhang met de probleem- en risicoanalyse. Het uitvoeringsprogramma dient gestoeld te zijn op het beleid en de probleem- en risicoanalyse en bevat in elk geval "de systematiek en werkzaamheden voor het actueel houden van vergunningen voor risicovolle activiteiten". Idealiter bevat het jaarverslag "duidelijke conclusies over mate van uitvoering uitvoeringsprogramma, de bijdrage aan beleidsdoelen, de beheersing van risico's, en of beleid, prioriteiten en/of programma bijgesteld dienen te worden", zo staat te lezen in het Toetskader.

De toezichthouder wil dat nagaan. Uiteraard heeft het gemeentebestuur ook de wettelijke taak om vergunningen rechtmatig te verlenen en om toereikend te handhaven. Het moet, om de Groninger brochure IBT te citeren, "toezicht en handhaving van de risicovolle taken goed in de vingers" hebben. Informatie daarover heeft de provinciale toezichthouder tot op heden nog niet ingewonnen.

Waardering

Vanuit de gemeenten wordt de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht op dit domein tamelijk neutraal beoordeeld. Men ervaart er weinig van.

Toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde van het Wabo-deel van de IBT paragraaf wordt over het algemeen niet als hoog ingeschat. Wellicht dat de IBT paragraaf het bewustzijn aangaande de wettelijke verplichtingen (jaarprogramma, jaarverslag) wat versterkt, maar ook los van die paragraaf zijn B&W verplicht die stukken aan de raad voor te leggen en aan GS ter beschikking te stellen

Administratieve lasten

De administratieve lasten worden niet hoog ingeschat. Gemeenteambtenaren noemen een tijdsbeslag van ten hoogste enige uren per jaar.

4. Informatieverwerking, beoordeling, interventies

4.1. Systematische informatie

Deze paragraaf geeft een overzicht van de systematische informatie die de provinciale toezichthouder de afgelopen jaren heeft ontvangen op de onderscheiden toetsingsdomeinen. Om dit overzicht te maken zijn twee informatiestromen geanalyseerd: de IBT paragrafen bij de jaarrekening 2014 en bij de begroting 2015. Tabel 4.1 bevat een samenvatting. Uit de tabel blijkt dat de IB Toezichthouder de informatieverstrekking bij de jaarrekening 2014 in totaal 32 maal als onvoldoende kwalificeerde. Op een totaal van 161 IBT deel-paragrafen is dat 20%. Bij de begroting 2015 was het aantal onvoldoendes geslonken tot 21 ofwel 17%.

Uit de tabel blijkt voorts dat de provinciale toezichthouder de gegevens in 78 procent respectievelijk 85 procent van de gevallen overeenkomstig de afspraken had ontvangen. Daarbij dient te worden aangetekend dat de IB Toezichthouder de betreffende gegevens in sommige gevallen weliswaar op de peildatum nog niet had ontvangen, maar wel nog nadien. Vergelijkt men de toezichtsdomeinen dan vallen 'Archief', 'Bestuursrechtelijke Handhaving' en 'Wabo' op vanwege het grote aantal deficiënties. 'Ruimtelijke ordening' en 'vergunninghouders' daarentegen laten de minste gebreken in informatieverstrekking zien.

Tabel 4.1 Oordelen GS over IBT paragraaf jaarrekening 2014 en begroting 2015 naar toezichtsdomein

DOMEIN	GOED		MATIG		SLECHT		GEEN OORDEEL		GEEN/ ONVOLDOENDE INFO	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Archief			13	19	0	2	10	2	9	3
Financiën	0	6	0	15	0	2	23	0		
Vergunninghouders	19	21	2	2	0	0	2	0	2	1
Monumenten en archeologie	14	16	5	2	2	2	2	0	3	7
Ruimtelijke ordening	4	12	17	10	1	1	1	0	2	1
Handhaving RO	15	14	3	6	4	3	1	0	8	3
Wabo	15	17	4	1	4	5	0	0	8	6
N = 23 x 7 = 161	67	86	44	55	11	18	39	2	32	21

Welke acties heeft de provinciale toezichthouder ondernomen indien de informatie onvolledig was? Het antwoord op deze vraag verschilt per toezichtsdomein. Op het domein 'Archief' heeft de toezichthouder de gemeenten die niet tijdig alle vereiste toezichtsinformatie, inclusief KPI's beschikbaar hadden, als "slecht" beoordeeld, conform het toetsingskader. Daarnaast is met alle gemeenten die het aanging contact gezocht. Op de andere domeinen hebben provinciale ambtenaren telefonisch dan wel in persoon navraag gedaan naar de reden voor het ontbreken van informatie. Voorts was het ontbreken van informatie in elf gevallen (jaarrekening) respectievelijk vijftien gevallen (begroting 2015) aanleiding om het oordeel "slecht" uit te spreken. Daarbij ging het niet alleen om een onvolledige of ontbrekende deelparagraaf IBT, maar ook om het ontbreken van achterliggende documenten als een jaarverslag, documenten die er krachtens de wet wel hadden moeten zijn.

4.2. Incidentele informatie

Welke incidentele informatie heeft de provinciale toezichthouder de afgelopen jaren ontvangen en langs welke weg? Het in dit opzicht meest in het oog springende domein is 'vergunninghouders'. De provincie ontvangt halfjaarlijks van het COA een opgave per gemeente van taakstelling en verwezenlijking. Langs deze weg blijft de IB Toezichthouder vrij precies op de hoogte van de prestaties van de gemeente. Incidentele informatie is voor het overige van beperkte betekenis geweest. Provinciale ambtenaren 'zien wel eens wat', in het landschap, verandering in de bebouwing en dergelijke. Een burger meldt wel eens (vermeend) onjuist handelen van het gemeentebestuur, bijvoorbeeld op het terrein van monumentenzorg en archeologie. Een gemeente bleef in gebreke om een reclamebord in het buitengebied (verboden door de provinciale omgevingsverordening) te doen verwijderen. De provincie wist de gemeente er in dit geval van te overtuigen dat de beginselplicht tot handhaven hier van toepassing was.

4.3. Oordeelsvorming

Welke oordelen heeft de provinciale toezichthouder de afgelopen jaren geveld naar aanleiding van ontvangen systematische informatie? Om deze vraag te beantwoorden zijn de oordelen van de toezichthouder over twee clusters van IBT paragrafen geanalyseerd: de IBT paragrafen bij de jaarrekening 2014 en die bij de begroting 2015. Tabel 5.1 bevat een overzicht in zowel aantallen als percentages. Het domein Financiën is buiten de analyse gelaten. De oordeelsvorming op het financiële domein zou de analyse sterk vertekenen omdat voor de jaarrekening geen IBT oordeel werd afgegeven.

Uit de tabel blijkt dat de IB Toezichthouder de compliance van de gemeenten op grond van de jaarrekening 2014 in 48% van de gevallen als goed kwalificeerde. Bij de begroting 2015 was het percentage goed gestegen tot 57%. Het percentage slecht steeg eveneens licht, terwijl de categorie matig licht daalde. Een vijftal gemeenten scoorde zowel bij de jaarrekening als bij de begroting op twee of meer domeinen slecht. Eén gemeente scoorde beide malen vier keer slecht.

Tabel 5.1 Beoordeling IBT paragraaf jaarrekening 2014 en begroting 2015 (zonder financiën)

	GOED		MATIG		SLECHT		GEEN OORDEEL	
Jaarrekening 2014	67	48%	44	31%	11	8%	16	12%
Begroting 2015	80	57%	40	29%	16	12%	2	1,5%

Is de gemeentelijke informatie systematisch getoetst met behulp van de toetskaders? Inderdaad heeft de IBT beoordelaar steeds de toetskaders toegepast zoals die zijn vervat in de brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht. De motivering van dat oordeel loopt van domein tot domein uiteen, zoals blijkt uit hoofdstuk 3. Zo is voor 'archief' in alle gevallen een uitvoerige toelichting op het oordeel opgesteld. Voor 'Ruimtelijke ordening' en 'Wabo' is veelal het oordeel van de gemeente zelf gevolgd.

Het toetsingskader levert wel vragen op. De kwalificatie slecht kan al opgelegd worden indien een bepaald document (een jaarverslag bijv.) niet op tijd is geleverd. Een groot deel van de kwalificaties slecht is te herleiden tot ontbrekende informatie. De kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak is daarmee nog niet beoordeeld. Een tweede probleem dat veel is genoemd, zowel door gemeentelijke als door provinciale ambtenaren, betreft het gebrek aan nuance bij de stoplicht beoordeling. Een inhoudelijk oordeel wordt eigenlijk niet gegeven, zo meent men, en daardoor is het in veel gevallen ook niet mogelijk om ervan te leren. Een (uitvoerige) schriftelijke of mondelinge toelichting op het oordeel kan hierin voorzien maar is strikt genomen geen onderdeel van het gekozen IBT systeem. Een nadere analyse van de oordelen zou deze kwestie beter in kaart kunnen brengen.

4.4. Interventies

Zijn er oordelen geweest die aanleiding gaven tot interventie? Twee oordelen, beide op het domein Vergunninghouders zijn aanleiding geweest tot een besluit tot indeplaatsstelling. De betreffende gemeenten waren er langer dan een jaar niet in geslaagd hun quotum te realiseren. In geen van beide gevallen is het provinciaal bestuur daadwerkelijk in de plaats getreden. Voorts gaven de oordelen matig en slecht aanleiding om daarover met de gemeente in contact te treden.

Incidentele informatie heeft geleid tot enkele interventies op het domein Ruimtelijke ordening. Zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet waren die interventies (gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau) niet zonder meer te kwalificeren als IBT interventies omdat GS op het terrein van de ruimtelijke ordening niet alleen als interbestuurlijk toezichthouder maar ook als planologisch beleidsvoerder acteren.

5. De rol van de gemeenteraad

5.1. Formeel

In de Groninger Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht (p. 5) wordt de rol van de gemeenteraad in het kader van de wet RGT als volgt weergegeven:

Daarnaast wordt de rol van de gemeenteraden benadrukt. Zij zijn immers als eerste verantwoordelijk voor de controle op het gemeentelijk bestuurlijk handelen. Pas daarna is de provincie, als interbestuurlijk toezichthouder op de gemeenten, aan zet. Wanneer de controle door de volksvertegenwoordiging goed werkt, kan de rol van de interbestuurlijk toezichthouder klein blijven.

Deze weergave staat ergens tussen een minimale en een maximale interpretatie van de functie van de gemeenteraad in het kader van het IBT. De minimale uitleg van de rol van de raad is te vinden in het IPO-beleidskader. Daarin staat dat “de informatie die wordt gebruikt voor het afleggen van verantwoording aan de raad door een toezichthouder kan worden benut voor het uitoefenen van IBT omdat het om dezelfde informatie gaat”. De maximale uitleg, in het spoor van de Commissie Oosting, interpreteert de rol van de raad als “intrabestuurlijk toezicht”.

5.2. Feitelijk

Sinds de invoering van het vernieuwde IBT ontvangen de Groninger gemeenteraden twee maal per jaar extra informatie, informatie die men voorheen niet kreeg en waarom de raden ook niet hebben gevraagd. Een sinds 2012 toevoegde bijlage bij de begroting en bij de rekening, de zogenoemde IBT paragraaf, bevat een aantal gegevens over de stand van zaken op zes toezichtsdomeinen.

Voor zover uit de thans verzamelde gegevens valt op te maken, nemen de raden deze informatie voor kennisgeving aan, als er al kennis van wordt genomen. De IBT paragraaf is steeds een onderdeelje van een omvangrijk en vele bijlagen tellend stuk en maakt onderdeel uit van een agendapunt waarin heel andere zaken (de allocatie van de beschikbare middelen) de aandacht opeisen. Een heel enkele keer is de IBT paragraaf aanleiding tot een vraag van een raadslid aan het college, bijna steeds naar aanleiding van een score ‘matig’ of ‘slecht’ in de zelfbeoordeling of in de beoordeling van GS als interbestuurlijk toezichthouder. Afgezien van deze incidentele vragen zijn geen reacties en zeker geen interventies van gemeenteraden op de IBT paragraaf bekend.

5.3. Opvattingen van raadsleden

Om een beeld te krijgen van de opvattingen van raadsleden over IBT is een internet enquête uitgezet onder de vierhonderdzeven leden van de Groninger gemeenteraden. Van deze raadsleden vulden er honderdtwaalf het enquête formulier in: een respons van ruim 27%.

Bekendheid IBT onder raadsleden

De geringe respons heeft zeker ook te maken met de onbekendheid van het fenomeen IBT onder raadsleden. Een aantal reacties buiten de enquête ondersteunt deze interpretatie. Zo mailde een raadslid de volgende tekst:

Tot mijn spijt en schaamte moet ik bekennen dat ik geen idee heb wat er wordt bedoeld met ITB paragraaf. Zodoende is het voor mij niet mogelijk om uw enquête in te vullen.

Een ander raadslid schreef:

Ik ben vol goede moed aan het beantwoorden begonnen. Maar al spoedig liep ik vast omdat ik van veel vragen het antwoord niet (precies) weet. Die invulmogelijkheid komt in Uw vragenlijst niet voor. Als ik dat allemaal moet (laten) uitzoeken, gaat dat heel veel tijd kosten. Dat lijkt mij niet de bedoeling.

Deze en dergelijke commentaren wijzen erop dat men nogal eens afhaakte nadat men aan het invullen begonnen was. Dat patroon is ook te herkennen in de wel ingevulde vragenlijsten. Veel vragen werden door de helft of minder van de respondenten beantwoord.

Drie vragen uit de enquête geven samen nog weer een andere indicatie van de bekendheid van IBT in de raadszalen (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Bekendheid raadsleden met IBT paragraaf

In percentage van het aantal geldige antwoorden (tussen haakjes het percentage van de totale respons)

		ALTIJD	MEESTAL	WEL EENS	NOOIT
Leest u de IBT paragraaf?	(N = 93 82%)	43 (35)	24 (19)	21 (18)	12 (10)
Leest u het oordeel van GS?	(N = 56 48%)	60 (29)	24 (11)	7 (4)	9 (4)
Stemt u in met het oordeel van GS?	(N = 46 40%)	20 (8)	63 (25)	17 (7)	0 (0)

Ruim 80% van de respondenten beantwoordde de vraag of men de IBT paragraaf leest; minder dan de helft beantwoordde de vragen over het oordeel van GS. Van diegenen die de vraag beantwoordden zei 88% dat ze de IBT paragraaf 'altijd', 'meestal' of 'wel eens' lezen.

De non-respons lijkt kortom samen te hangen met onbekendheid met IBT. Er is dan ook voldoende reden om er niet van uit te gaan dat de groep raadsleden die de vragenlijst heeft ingevuld, geen representatieve steekproef is van alle raadsleden.

Het nut van de IBT paragraaf voor de raad

Allereerst is de raadsleden gevraagd of er met de invoering van het vernieuwde IBT iets is veranderd in de manier waarop de raad het college controleert. Van de zevenennegentig raadsleden die deze vraag beantwoordden meende driekwart dat er niets was veran-

derd. Van de vierentwintig raadsleden die vonden dat er iets was veranderd, gaven zestien een antwoord op de vraag wát er dan was veranderd. Vijf noemden de invoering van de IBT paragraaf als onderdeel van de begroting en/of de rekening. Vijf andere raadsleden meenden dat de raad zich actiever is gaan opstellen. Drie respondenten meldden dat er een auditcommissie in het leven was geroepen en twee noemden als belangrijkste verandering dat kengetallen aan de begroting waren toegevoegd.

De meeste respondenten die de betreffende vragen hebben beantwoord (ca. 50%) zijn redelijk tevreden over de hoeveelheid informatie in de IBT paragraaf (zie tabel 6.2). Er zijn wel verschillen van domein tot domein. Een kwart meent dat de IBT paragraaf te weinig informatie biedt over Archief, huisvesting vergunninghouders en Monumenten en archeologie.

Tabel 6.2 Oordeel raadsleden over de omvang van de informatie in de IBT paragraaf (verdeling in procenten)

		Ja, volledig	Ja, deels	Nee, te weinig	Nee, te veel
archief	(N = 58 51%)	40	36	24	0
Financiën	(N = 57 50%)	58	35	7	0
statushouders	(N = 58 51%)	45	26	27	2
monumenten	(N = 56 49%)	36	39	23	2
RO	(N = 57 50%)	61	30	9	0
VTH	(N = 58 51%)	46	40	14	0

Over de informatie betreffende archief werden onder meer de volgende opmerkingen gemaakt:

- VNG heeft 10 KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) ontwikkeld en de provincie heeft er 4 geselecteerd en over deze 4 wordt informatie gegeven.
- Moeilijk te zeggen. Archief omvat veel, maar de subparagraaf is maar één pagina.

Over financiën:

- Nee. maar het geeft niet een OK niet-OK gevoel zoals dat bij huisvesting statushouders bijvoorbeeld wel kan.

Over huisvesting:

- Er wordt alleen info gegeven over het aantal te huisvesten personen en of dit aantal gerealiseerd is

- er wordt de raad nooit inzicht gegeven. op vragen wordt alleen gezegd dat de gemeente aan haar verplichtingen voldoet.

Over monumenten en archeologie

- concrete info. enige opmerking is dat er geen nieuwe info beschikbaar is gekomen. Vreemd, dit zegt me niets.
- Wat wordt er gedaan aan monumenten en archeologie ? Daar heb ik geen zicht op.

Over RO

- wat mist zijn meetbare zaken. Er is alleen een uiterst magere beschrijving waarin wordt verwezen naar het verslag dat naar de raad is gegaan. Het voegt niets toe op deze manier.

Over Wabo/VTH

- Wat mist: lijst met uitgegeven vergunningen Lijst met uitgevoerde handhavingen
- Er is nauwelijks spraken van infomeren hierover
- Wordt niet zozeer in de controlecyclus meegenomen, maar in een aparte rapportage

De informatie in de IBT paragraaf geeft betrekkelijk zelden aanleiding om B&W er over aan te spreken. Vijftien procent van de respondenten (ca. twintig raadsleden) meldt wel eens een vraag gesteld te hebben naar aanleiding van de IBT paragraaf. Veruit de meeste vragen betroffen de domeinen archief en financiën.

Oordelen van leden van B&W

Een vrijwel identieke enquête is voorgelegd aan de leden van de colleges van B&W. Van de honderd collegeleden die werden aangeschreven hebben er eenenveertig gereageerd. Dat is een respons van 41%. Tien respondenten hebben de vragenlijst zeer onvolledig ingevuld.

De respondenten zijn vrijwel unaniem in hun opvatting dat de IBT paragraaf voldoende informatie bevat. Slechts een enkeling geeft aan dat er op een specifiek domein (monumenten, Wabo) te weinig informatie wordt gegeven.

Een derde van de respondenten meldt dat de raad wel eens een vraag heeft gesteld naar aanleiding van de IBT paragraaf. De meest genoemde onderwerpen zijn archief, financiën en RO.

Er is relatief weinig steun voor de gedachte de IBT informatie eenmaal per jaar in een afzonderlijk document te presenteren. De raadsleden die dat juist wel graag zouden willen formuleerden vaak ook een toelichting. De volgende opmerkingen werden genoteerd:

- Dit is een rare vraag . Ibt sneeuwt onder door de koppeling bij begroting en jaarrekening. De thema's spreken raadsleden ook niet altijd aan. Separaat voorstel zou wel helpen
- dubbel, goed dat het bij de jaarrekening zit, maar daarmee sneeuwt het als onderwerp ook onder. dus een losse behandeling in de raad zou ook goed zijn
- geen onderdeel laten uitmaken van de begroting; separaat aan de orde stellen; krijgt het meer aandacht; sneeuwt nu onder in de Algemene Beschouwingen

Frequentie en vorm van systematische informatieverstrekking

Zoals in paragraaf 2.4 vermeld is Groningen de enige provincie waar tweemaal per jaar, bij de begroting en bij de jaarrekening, systematische IBT informatie wordt verstrekt. In alle andere provincies gebeurt dat eenmaal per jaar en vrijwel steeds los van de (financiële) P&C cyclus. Zowel de raadsleden als de leden van B&W is gevraagd of zij tevreden waren met de Groninger aanpak, en zo niet, welk alternatief hun voorkeur zou hebben (zie tabel 6.3). Ruim twee derde van de respondenten die deze vraag hebben beantwoord, toonden zich tevreden met de Groninger aanpak. De rest opteert voor één maal per jaar.

Tabel 6.3 Oordeel over de manieren om systematisch IBT informatie aan GS te verstrekken

	Raad N=45 - 40%	B&W N=23 - 70%	Aantal provincies met optie
Goed zoals het nu gaat (twee maal per jaar: begroting, jaarrekening)	69 (27)	70 (48)	1
anders, namelijk eenmaal per jaar, als paragraaf bij de begroting	13 (5)	9 (6)	
anders, namelijk eenmaal per jaar, als paragraaf bij de rekening	4 (2)	17 (12)	1
anders, namelijk eenmaal per jaar, als zelfstandig raadsstuk	13 (5)	4 (4)	10
Niet beantwoord	(60)	(30)	
	100 (100)	100 (100)	12

6. Overzicht van bevindingen

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat het vernieuwde IBT op drie domeinen een vrijwel ongewijzigde voortzetting is van het oude IBT: Financiën, Huisvesting vergunninghouders en Wabo. Op het domein Archief is het vroegere samenwerkingstoezicht omgezet in 'tegenover'-toezicht. Op het domein Monumenten en archeologie is het toezicht nieuw, maar marginaal. Het toezicht op de uitvoering van wettelijke taken WRO is nieuw maar staat in de schaduw van al datgene dat de provincie doet om het provinciaal omgevingsbeleid te doen doorwerken in de gemeentelijke beleidsvoering.

Waardering

De verandering in de verhouding tussen provincie en gemeenten als gevolg van de vernieuwing van het IBT wordt grosso modo negatief tot neutraal beoordeeld, zowel in het provinciehuis als in de gemeentehuizen. De meest geuite kritiek is, dat een vruchtbare samenwerkingsrelatie werd vervangen door een steriele, formele toezichtsrelatie. Zoals één van de respondenten het formuleerde: "de provincie veranderde van partner in politieagent". Dit soort kritiek geldt uiteraard alleen voor de domeinen waar wat is veranderd. Voor de domeinen waar de relatie de facto dezelfde is gebleven is het oordeel neutraal.

De beoordeling in drieën (de stoplicht systematiek goed – matig – slecht) wordt door velen als te weinig genuanceerd beschouwd. Aan de ene kant kan men op grond van één formeel gebrek al een rood licht krijgen, aan de andere kant kunnen belangrijke inhoudelijke gebreken geheel buiten deze oordeelsvorming blijven. Om deze reden maakt de provinciale toezichthouder archief voor elke gemeente een uitgeschreven beoordeling en bespreekt deze beoordeling met de gemeentelijke contactpersoon archiefbeheer, ter aanvulling op het stoplicht. Op andere domeinen (financiën, WRO) wordt een of meer malen per jaar een ambtelijk overleg gevoerd om de oordeelsvorming diepte te geven.

Toegevoegde waarde

Verondersteld werd dat het opstellen van de IBT paragraaf (en het voorleggen ervan aan de raad en aan GS) op drie punten een verbetering zou kunnen betekenen. De wetenschap dat nu anderen over hun schouder mee kijken zou gemeentelijke ambtenaren op de onderscheiden terreinen scherp houden. De IBT paragraaf zou de colleges van B&W meer kunnen doordringen van het belang van het voldoen aan wettelijke vereisten. De raad zou meer betrokken kunnen raken bij het functioneren van het gemeentebestuur op de onderscheiden domeinen.

Geen van de respondenten in de gemeentehuizen had op deze drie punten een significante toegevoegde waarde gesignaleerd. De teneur was dat het opstellen en vaststellen van de IBT paragraaf het best gezien kon worden als "verplicht door een hoepel springen", zoals één van de respondenten het formuleerde. Een andere respondent zei het zo: "Het moet nu eenmaal, dus doen we het".

Uit de enquêtes onder raadsleden en collegeleden komt een iets genuanceerder beeld tevoorschijn. Weliswaar lijkt het voornaamste resultaat van de enquêtes dat het IBT nog steeds weinig bekend of bemind is, maar er zijn enkele tekenen dat het hier en daar een kleine impact heeft. Het meest sprekende voorbeeld is de toegenomen aandacht voor het gemeentelijk archief. Voorheen bleef dat onderwerp vrijwel geheel buiten het gezichtsveld van bestuurders en raadsleden, thans staat het her en der op de politieke agenda. Het archieftoezicht was tot 2013 uitsluitend iets van de provinciale archiefinspecteur en de gemeentelijke archiefbeheerder.

Het was hoofdzakelijk een vorm van ondersteuning die stimuleerde en zich in goede harmonie afspeelde maar ook iets vrijblijvends had. Nu worden de gemeenten meer met de neus op de feiten gedrukt.

Administratieve lasten

Zijn de baten in termen van toegevoegde waarde gering, dat geldt evenzeer voor de lasten, in elk geval voor de gemeenten. Het tijdsbeslag dat met het opstellen van de afzonderlijke onderdelen van de IBT paragraaf is gemoeid is enkele uren per jaar, zo blijkt uit het voorgaande overzicht. Daaraan moet worden toegevoegd dat de gemeentelijke IBT coördinator er meer werk van heeft: vijf tot tien dagen per jaar, schat men. Voor alle gemeenten tezamen kan de tijdsbelasting zodoende geschat worden op driekwart mensjaar. De tijdsbelasting in het provinciehuis is moeilijker in te schatten. Buiten de coördinator IBT (0.8 fte) zijn er voor elk domein een of meer ambtenaren actief die een deel van hun tijd aan het toezicht besteden. Tzamen besteden zij ten hoogste 2 fte aan IBT. Alles bij elkaar zou de tijdsbelasting voor het provinciaal apparaat zo uitkomen op maximaal drie fte. Ter vergelijking: Noord-Brabant, met bijna drie maal zoveel (negenenzestig) gemeenten, heeft vijftien fte voor IBT.

Juistheid van informatie

Alle geïnterviewde gemeenteambtenaren die bij het opstellen van de IBT paragraaf betrokken waren is de vraag voorgelegd of men in de IBT paragraaf (al dan niet bewust) onjuiste informatie zou kunnen opnemen zonder dat de raad of de provincie dat zou merken. Het antwoord daarop verschilt per domein. Op het domein Huisvesting vergunninghouders wordt het uitgesloten geacht. Op het domein Financiën zouden eventuele onjuistheden in de begroting en de rekening zelf moeten schuilen, en dat er onjuistheden in voorkomen is op zichzelf niet uit te sluiten. Op het domein van het Archief zou men de stand van zaken een tijdje rooskleuriger kunnen voorstellen dan zij is, maar het zou uiteindelijk aan het licht komen. Op de domeinen Monumenten, Wabo en RO zou het zonder meer mogelijk zijn om een onjuiste weergave van de werkelijkheid te maken zonder dat de raad of GS dat zouden merken.

Wil de toezichthouder meer zicht krijgen op de realiteit achter de papieren werkelijkheid dan zou men periodiek zelf poolshoogte moeten gaan nemen, zo menen de respondenten. Dit wordt in het jargon een reality check genoemd. Het toetskader Wabo bevat daarvoor al een aanzet: “als de score goed is is de intensiteit van het toezicht laag; ambtelijk contact 1 keer per jaar; *steekproef eens per 3 à 4 jaar*” (cursivering van mij).

Timing

Alle respondenten is de vraag voorgelegd hoe men de huidige ritmiek van de verantwoording aan de raad en aan GS waardeert. Onder de ambtelijke respondenten waren er maar weinig van oordeel dat de huidige opzet (twee maal per jaar in een IBT paragraaf bij begroting en jaarrekening) optimaal is. De meeste genoteerde kritiek: indien men de raad voor de IBT paragraaf wil interesseren dan is deze opzet de slechtst denkbare. De raad krijgt juist bij de begroting en de jaarrekening al een grote stapel papier te verwerken. Er zijn zeker bij de begrotingsbehandeling veel thema's die met de IBT paragraaf om de aandacht concurreren en veel dringender zijn. Op grond van deze kritiek zou het beter zijn om de informatie die nu in de IBT paragraaf wordt vevat, in een afzonderlijk document neer te leggen dat als afzonderlijk punt op de agenda van de raad komt. Een dergelijk document zou dan in het voorjaar kunnen worden vastgesteld.

Voor zover bestuurders en raadsleden er een oordeel over hebben gegeven, tonen zij zich over het algemeen juist tevreden over het bestaande systeem van een IBT paragraaf bij begroting en jaarrekening. Onder de enquêteerde raadsleden was er wel een aantal dat kritiek had op de huidige gang van zaken. De opvattingen van die raadsleden kwamen sterk overeen met de hiervoor genoemde opvattingen van ambtenaren.

Een tweede veelgehoord punt van kritiek is, dat het ritme van tweemaal per jaar verantwoorden niet spoort met het ritme van de betreffende beleidsprocessen. Om een voorbeeld te noemen: op het Wabo domein is het gemeentebestuur verplicht eenmaal per jaar een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag vast te stellen. Het heeft niet zoveel zin om tweemaal per jaar te vertellen dat men dat inderdaad heeft gedaan. Zelfs in de beleidscyclus op het domein financiën, waarbij de gekozen systematiek beoogt aan te sluiten, is bij de rekening niet echt andere informatie te geven dan bij de begroting. Op grond van deze kritiek zou het beter zijn om de informatie die nu in de IBT paragraaf wordt vevat, eenmaal per jaar aan de raad te verstrekken, en dan bij de begroting, of helemaal los van begroting en jaarrekening.

De rol van de gemeenteraad

De verwachting dat de gemeenteraad een belangrijke rol in het interbestuurlijke toezicht zou spelen als 'eerste verantwoordelijk voor de controle op het gemeentelijk bestuurlijk handelen' is vooralsnog niet bewaarheid. De resultaten van de enquêtes onder raadsleden en bestuurders laten vooral zien dat het interbestuurlijk toezicht een weinig bekend fenomeen is.

7. Analyse en beschouwing

7.1. De functie van het interbestuurlijk toezicht

Een toezichtsarrangement kan alleen dan adequaat zijn, dat wil zeggen, rechtmatig, doeltreffend en doelmatig, als het gebaseerd is op een duidelijke visie op de functie van dat toezicht. Waartoe wordt toezicht uitgeoefend? Of anders gezegd, welke prestatie moeten GS als toezichthouder leveren? Het antwoord daarop in de landelijke documentatie is tamelijk vaag, werd in hoofdstuk 2 geconstateerd. Daaraan kan worden toegevoegd dat Noord-Brabant als enige provincie wél een doelstelling van IBT heeft geformuleerd en een uitvoeringsprogramma heeft opgesteld (zie kader).

Doelstelling IBT Noord-Brabant

Door toezicht te houden dragen wij bij aan een veilige en bestendige leefomgeving in Brabant. Het is ons doel om het functioneren van lokale overheden te versterken, zodat burgers kunnen vertrouwen op de overheid.

Met interbestuurlijk toezicht bevorderen wij dat de Brabantse lokale overheden krachtige overheden zijn, die hun maatschappelijke taken correct uitvoeren

Concreet streven wij er naar dat we eind 2019 geen enkele lokale overheid als *voldoet niet* hoeven te beoordelen en dat we minstens de helft van alle overheden als *voldoet* kunnen beoordelen, voor wat betreft de taakuitvoering van de medebewindstaken.

Heeft het Groninger IBT een doelstelling? De Groninger documenten bieden hierover geen uitsluitel. Alleen door interpretatie kan men tot een functieomschrijving komen als de volgende: 'De provinciale interbestuurlijke toezichthouder moet bewaken dat de gemeentebesturen hun door de wetgever opgelegde taken (naar behoren) uitvoeren.

Dat woordje "naar behoren" staat tussen haakjes, omdat er een beperkte interpretatie van de wettelijke taak van de toezichthouder mogelijk is, die er op neer komt dat de toezichthouder niet méér hoeft te doen dan vaststellen of de gemeentebesturen tijd en aandacht besteden aan de uitvoering van een aantal wettelijke taken. Met name de beoordeling volgens het Toetskader RO en het Toetskader Wabo gaat niet veel verder dan vaststellen of de gemeentebesturen een aantal stukken hebben vastgesteld plus een toets van de kwaliteit van die stukken.

Een ruime interpretatie van de functie van het interbestuurlijk toezicht daarentegen omvat de woordjes "naar behoren". Deze interpretatie komt overeen met de desbetreffende bepalingen in de Gemeentewet (art 124):

Wanneer de raad, het college of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt (...). In de Toetskaders ontbreekt vaak een invulling van de woordjes "naar behoren". Dat zo'n invulling ontbreekt is niet toevallig: het is immers niet duidelijk waarvoor het interbestuurlijk toezicht moet dienen.

"Naar behoren" – in het geval van de Wabo betekent het bijvoorbeeld dat het gemeentebestuur vergunningen rechtmatig verleent of weigert, en in beginsel steeds handhaaft indien het een overtreding van de regels van het omgevingsrecht constateert. Voor het IBT betekent het dat de toezichthouder er zich van vergewist dat het gemeentebestuur naar behoren besluit of handelt. Een dergelijke redenering zou het uitgangspunt moeten zijn voor de relatie tussen toezichthouder en gemeentebesturen.

Als men dit als uitgangspunt accepteert, zijn er nog ten minste twee barrières te overwinnen. De eerste is, dat een toezichthouder zich niet van alles kan vergewissen. Dat zou een inspanning en een capaciteit vergen die het vermogen van de toezichthouder ten enenmale te boven gaat. Doorgaans is het ook niet nodig om zich van alles te vergewissen. Er zijn allerlei manieren ontwikkeld om "te vissen waar de vissen zitten" zoals een toezichtexpert het ooit uitdrukte. Systemen van risicoanalyse zijn daarvoor een hulpmiddel. Dat komt aan de orde in par. 7.2.

De tweede barrière is dat de wetgever de interbestuurlijke toezichthouder beperkingen heeft opgelegd voor wat betreft zijn informatiepositie. De toezichthouder mag geen systematische uitvraag van gegevens bij de onder toezicht gestelden doen dan alleen volgens strikte regels. Dat komt ter sprake in par. 7.3.

7.2. Een risicoanalyse als basis

Het Groninger model heet risico-gestuurd maar is dat niet. In de GS-nota wordt weliswaar gesteld dat bepaalde zaken risico's zijn, maar daar ligt geen argumentatie aan ten grondslag. Waar gaat het om bij een risicoanalyse? Uitgangspunt is dat geen enkele toezichthouder zich kan vergewissen van alle denkbare afwijkingen van wat behoorlijk bestuur zou zijn. Om de beschikbare capaciteit optimaal in te zetten zal de toezichthouder zijn waarnemingscapaciteit daar inzetten waar de grootste risico's zijn op...? Ja, op wat? Wat is eigenlijk het risico waarvoor de interbestuurlijke toezichthouder zijn schaarse middelen inzet?

Risico is kans maal effect. Ofwel, het risico is de kans dat een bepaalde gebeurtenis zich voordoet, vermenigvuldigd met het effect van die gebeurtenis.

De vraag is nu: is de interbestuurlijke toezichthouder geïnteresseerd in het risico dat een gemeentebestuur zijn taak verwaarloost dan wel besluiten neemt in strijd met het recht – of is de interbestuurlijke toezichthouder geïnteresseerd in maatschappelijke risico's: gevolgen die niet-behoorlijk bestuur in de samenleving kan hebben?

Een voorbeeld: de gebeurtenis is: het niet handhavend optreden van het gemeentebestuur terwijl het gemeentebestuur kennis heeft van overtredingen van de Milieunormen.

- De kans: de kans dat een bepaald gemeentebestuur niet handhavend optreedt na geconstateerde overtredingen;
- Het bestuurlijk effect: handelen dan wel besluiten in strijd met de wet
- Het direct maatschappelijk effect: willekeur, rechtsongelijkheid, of meer algemeen ondermijnen van de rechtsstaat
- Het verder gelegen maatschappelijk effect: milieuschade
- De verder gelegen kans: de kans dat er milieuschade ontstaat als gevolg van niet-behoorlijk bestuurlijk handelen.

Wil men het interbestuurlijk toezichtsarrangement baseren op een risicoanalyse, dan betekent dat in de eerste plaats dat men de kans moet inventariseren dat gemeentebesturen niet naar behoren besluiten of handelen. Dat zal wellicht van gemeente tot gemeente variëren. Vervolgens zal men de bijbehorende effecten in kaart moeten brengen, zowel bestuurlijke als maatschappelijke effecten. Afhankelijk van de grootte van de kans en de ernst van de effecten kan de toezichthouder zijn inspanningen dan richten op de gebeurtenissen met de grootste kans en de meest ernstige effecten.

Een dergelijke risicoanalyse ontbreekt ten enenmale in het Groninger stelsel. Kenmerkend is de discrepantie tussen het interventie-instrumentarium (dat zich richt op gebreken in besluiten en handelingen in individuele gevallen) en de toetskaders (die zich richten op de beoordeling van “gemeentelijke taakbehartiging” op een geaggregeerd niveau).

Het gegeven dat vrijwel niemand enige meerwaarde van het interbestuurlijk toezicht kan benoemen onderstreept dat er niet functioneel wordt gedacht over de inzet van interbestuurlijk toezicht. Vrijwel alle respondenten wekken de indruk het IBT vooral te zien als een bestuurlijke hoepel die er nou eenmaal is en waardoor je twee maal per jaar heen moet springen, het liefst met zo min mogelijk inspanning.

7.3. De informatie aan de toezichthouder

Een toezichthouder kan zijn functie alleen dan goed uitoefenen indien hij beschikt over adequate informatie. Wat adequate informatie is kan worden bepaald aan de hand van een risicoanalyse zoals besproken in de vorige paragraaf. Een rationele interbestuurlijke toezichthouder zou op grond daarvan niet van elke gemeente dezelfde informatie willen hebben. De informatiebehoefte hangt af van het risico, gekoppeld aan een specifieke gemeente.

De regels van de Gemeentewet beperken echter de mogelijkheden van het uitvragen van informatie. Die regels zijn er niet zonder reden. Maar al te vaak worden ('voor alle zekerheid') van alle onder toezicht gestelden eindeloze hoeveelheden informatie opgevraagd. Dat is overbelasting, en overigens ook niet te herleiden tot een risicoanalyse. Systematische informatie is informatie die bij meer dan één gemeente periodiek (vaker dan een keer) of thematisch (eenmalig over een specifiek onderwerp) wordt opgevraagd. Het provinciaal bestuur kan de gemeentebesturen door middel van een verordening verplichten om systematische informatie te verstrekken. Zeven provincies hebben zo'n verordening vastgesteld en drie provincies hebben er een bestuursovereenkomst over afgesloten met de afzonderlijke gemeenten. Slechts één andere provincie heeft, net als Groningen, de systematische informatie-uitvraag in informele afspraken vastgelegd.

Een aantal provincies verleent gemeenten vrijstelling van het verschaffen van systematische informatie indien en voor zover zij deze informatie hebben geüpload op de VNG website [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). VNG en KING (de beheerder van de website) maken zich er sterk voor dat de website het (enige) platform voor alle gemeenten wordt voor het plaatsen van verantwoordingsinformatie in het kader van de zogenoemde horizontale verantwoording. Een verder gelegen doel is dat deze gegevens tevens zullen dienen als de systematische informatie die de toezichthouder nodig heeft. Het is vooralsnog niet evident dat deze website zal kunnen voldoen aan de behoefte aan systematische informatie voor het interbestuurlijk toezicht. De interbestuurlijke toezichthouder heeft hoe dan ook steeds een eigen verantwoordelijkheid voor de systematisch (en incidenteel) te verwerven informatie. Een stelsel van landelijk uniforme informatie gebaseerd op centraal gestructureerde indicatoren staat op gespannen voet met het nabijheidsbeginsel dat een van de grondslagen van de wet RGT is. Het nabijheidsbeginsel impliceert de erkenning van de veelvormigheid van het binnenlands bestuur, met veel variatie tussen provincies en tussen gemeenten. Maatwerk is zo gezien meer aangewezen dan een strak geregisseerde uniformiteit. Dat neemt niet weg dat een praktische aanpak van de systematische informatievoorziening voorop dient te staan. Informatie die al publiek beschikbaar en goed toegankelijk is (hetzij op een gemeentelijke website, hetzij op [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)) behoeft niet nog eens opgevraagd te worden.

Systematische informatie biedt de toezichthouder niet zo veel houvast over de wijze waarop het gemeentebestuur in individuele gevallen opereert. Zoals al eerder opgemerkt, het interventie-instrumentarium van het IBT richt zich steeds op besluiten of handelingen in individuele gevallen. Hoe komt de interbestuurlijke toezichthouder er nu achter dat een gemeentebestuur er in een individueel geval naast zit? Daarvoor dient in het IBT stelsel de zogenoemde incidentele informatie.

Incidentele, d.w.z. niet-systematische informatie heeft vaak de vorm van toevallige informatie: een melding van een burger, een krantenbericht, een ambtenaar die toevallig wat oppikt. Dat is een eerste vorm van incidentele informatie. De vraag is of de interbestuurlijke toezichthouder daar tevreden mee kan zijn. Nu is er meer informatie. Gemeentebesturen zijn op sommige domeinen verplicht een jaarverslag en een jaarprogramma vast te stellen. Dergelijke stukken zijn beschikbaar en dus een bron van informatie voor de interbestuurlijke toezichthouder. Er is geen enkele reden waarom de interbestuurlijke toezichthouder niet kennis zou nemen van dergelijke gemeentelijke documenten om zich ervan te vergewissen of het gemeentebestuur naar behoren besluit en handelt.

Men kan nog op een heel andere manier naar dit vraagstuk kijken. Waarom is niet alle informatie over het bestuurlijk functioneren van gemeenten voor eenieder beschikbaar? Uitgangspunt zou moeten zijn: openbaar tenzij. Openbaarheid stelt eenieder, de burger, raadsleden, en ook de interbestuurlijke toezichthouder, in staat om zich een oordeel te vormen over het bestuurlijk functioneren. Een gemeentebestuur heeft niets te verbergen immers? In de discussies betreffende de beschikbaarstelling van informatie over het gemeentelijk bestuurlijk functioneren treft men nogal eens een krampachtige opstelling: geen pottenkijkers. Een zelfbewust gemeentebestuur zou pottenkijkers moeten verwelkomen: kom maar kijken, zo doen wij dit. Een zelfbewust gemeentebestuur is bereid zich ten allen tijde te verantwoorden, tegenover wie dan ook.

In de praktijk blijkt informatie maar mondjesmaat verkrijgbaar. Een reëel argument tegen integrale openbaarheid is, dat het inefficiënt is om voortdurend verantwoordingsinformatie te produceren. Het gaat met grote administratieve lasten gepaard. Dat argument gaat maar ten dele op. Veel informatie immers is intern al wel geordend beschikbaar. Er is dan geen bedrijfseconomische reden meer om die niet ook publiekelijk beschikbaar te maken, bijvoorbeeld op de gemeentelijke website. Sommige gemeenten doen dat nu al in vergaande mate, maar de meesten doen het niet. Kortom, de essentie van de informatie waarover de interbestuurlijke toezichthouder kan beschikken betreft de informatiehuishouding van de gemeente. Naarmate die informatiehuishouding meer toegankelijk is voor derden is de administratieve last van het interbestuurlijk toezicht minder.

7.4. Financieel toezicht

Het vernieuwde IBT vergt geen aanpassingen van de wijze waarop het financieel toezicht wordt uitgeoefend. Daarvoor zijn ten minste drie redenen te geven. De eerste reden is, dat het financiële toezicht een eigen regime heeft in de Gemeentewet, en dat ook de Commissie-Oosting en de RGT-wetgever aan die positie niet hebben willen morrelen. De tweede reden is, dat het hier niet om een taak (van B&W) in medebewind gaat, maar om de kern van het gemeentelijk beleidsmatig en politiek functioneren. De gemeenteraad is zelf de autoriteit van de begroting, hij stelt de begroting vast. De derde reden is, dat het toezicht op de gemeentefinanciën een eigen motief heeft die in hoofdstuk 2 al is besproken: voorkomen dat een gemeente insolvent wordt. Dat motief wijkt af van het motief voor IBT in het algemeen. Dat laatste motief is immers waarborgen dat het gemeentebestuur wettelijke taken naar behoren vervult.

7.5. De positie van de raad

[Het Groninger Toetskader IBT omschrijft de functie van de gemeenteraad in het IBT als volgt:](#)

Daarnaast wordt de rol van de gemeenteraden benadrukt. Zij zijn immers als eerste verantwoordelijk voor de controle op het gemeentelijk bestuurlijk handelen. Pas daarna is de provincie, als interbestuurlijk toezichthouder op de gemeenten, aan zet. Wanneer de controle door de volksvertegenwoordiging goed werkt, kan de rol van de interbestuurlijke toezichthouder klein blijven.

Deze tekst kan gemakkelijk aanleiding geven tot misverstanden. Zo kan de gedachte ontstaan dat de raad een soort eerstelijns toezichthouder is, die het voorwerk doet voor het provinciaal bestuur als interbestuurlijk toezichthouder.¹³ Niets is echter minder waar. De gemeenteraad is een politiek orgaan. Onderwerpen krijgen aandacht vanuit een politieke rationaliteit. De raad is geen (intrabestuurlijke) toezichthouder, maar het belangrijkste orgaan in het bestuur van de gemeente. Om de gedachten te bepalen: 'Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad' (aldus artikel 125 lid 1 Grondwet). 'De gemeenteraad is deel van het gemeentebestuur. Van het bestuur van de gemeente maken ook deel uit het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester' (aldus artikel 125 lid 2 Grondwet). De raad is een bestuursorgaan en onderdeel van het bestuur van de gemeente. Dat bestuur van de gemeente is een driehoek van bestuursorganen die elkaar onderling in evenwicht houden; een systeem van checks en balances. De raad is het politiek-bestuurlijke orgaan waar tegenover de beide andere bestuursorganen verantwoording afleggen.

¹³ Vooral de VNG heeft de gedachte dat de gemeenteraad een eerstelijns toezichthouder is met kracht uitgedragen, vooral met het oogmerk het 'verticale toezicht' zoveel mogelijk terug te dringen. Men neemt kennelijk op de koop toe dat de positie van de raad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente daarmee wordt ondergraven.

De raad is dus integraal verantwoordelijk voor het gehele functioneren van de gemeente. De andere delen van het gemeentebestuur (B&W en de burgemeester) leggen over hun functioneren politiek-bestuurlijke verantwoording af aan de raad. De politiek-bestuurlijke verantwoording van B&W en burgemeester aan de raad moet dan ook goed van IBT worden onderscheiden – zo stelt ook het IPO Beleidskader Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (par. 3.5.2). 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.

Het is vanuit dit perspectief niet verwonderlijk dat de Groninger praktijk laat zien dat de gemeenteraden veel moeite hebben met de hen opgedrongen rol van interne toezichthouder. Het IBT leeft niet onder raadsleden, en eigenlijk ook niet onder bestuurders, zoveel is uit het onderzoek wel duidelijk geworden. Het is typerend dat de IBT rol van de raadsleden buiten de gemeenteraden om is bedacht en ingevuld, zowel landelijk als in het Groninger stelsel. Met de IBT paragraaf krijgen de raden tweemaal per jaar informatie voorgeschoteld waarom ze niet hebben gevraagd en die wellicht helemaal niet past bij de informatiebehoefte in een individuele raad.

Vrijwel geen enkele andere provincie heeft de gemeenteraad zo uitdrukkelijk een rol gegeven in de IBT cyclus. Andere provincies erkennen dat het college van B&W verantwoording aflegt aan de raad. Zij maken echter wel een scherp onderscheid tussen de wettelijke taak van de provinciale IBT toezichthouder en de algemene controlerende functie van een gemeenteraad.

Een zinvolle verbinding tussen de rol van de raad als verantwoordingsorgaan en de rol van het provinciaal bestuur als interbestuurlijk toezichthouder ligt op het vlak van de systematische informatieverwerving. Men kan ervan uitgaan dat de verantwoordingsfunctie met zich meebrengt dat B&W de raad allerlei verantwoordingsinformatie verschaffen, al dan niet bij wet voorgeschreven. Die verantwoordingsinformatie kan ook gebruikt worden voor systematische informatieverstrekking aan de interbestuurlijke toezichthouder – zonder meteen aan te nemen dat de informatiebehoefte van de toezichthouder daarmee geheel afgedekt is. Het is niet zinvol om de raadsbehandeling van dergelijke stukken als een soort voorwas voor de oordeelsvorming van de interbestuurlijke toezichthouder in de IBT cyclus op te nemen.

8. Aanbevelingen

8.1. Inleiding

De wetgever heeft het de interbestuurlijke toezichthouder niet gemakkelijk gemaakt. Hij heeft de provincies met een ambivalente wetgeving opgescheept. Enerzijds wordt, zo blijkt uit de tekst van de wet, van GS verwacht dat zij steeds interveniëren indien een gemeentebestuur niet of niet naar behoren besluit of handelt. De vernietiging van gemeentelijke besluiten zou geen ultimatum remedium meer moeten zijn maar dagelijkse praktijk. Anderzijds, zo blijkt uit de MvT en uit andere teksten, moet de toezichthouder uitgaan van vertrouwen in gemeentebesturen en het toezicht selectief, terughoudend en proportioneel uitoefenen. Het is geen wonder dat elk provinciaal bestuur weer een wat andere positie heeft gekozen tussen de Scylla van daadkracht en de Charybdis van afwachtend toezien.

Het Groninger IBT stelsel komt dichterbij in de buurt van het laatste dan van het eerste. Het is niet duidelijk uitgesproken waar het IBT voor moet dienen. Een ieder kan daar een eigen invulling aan geven. Het is dan ook niet goed uit te maken of het stelsel en de uitoefening van het toezicht binnen dat stelsel effectief zijn. Uit de in dit onderzoek verzamelde informatie valt op te maken dat het uitgeoefende toezicht vooralsnog weinig betekenis heeft voor het functioneren van de gemeentebesturen. Voor de meeste betrokkenen is het niet meer dan een verplicht nummer.

Dit alles is een onbevredigende situatie. Weliswaar zijn de lasten gemoeid met de uitoefening van het IBT relatief laag, maar het brengt wel lasten en inspanningen met zich mee. Als die inspanningen weinig of geen baten opleveren is het verspilde moeite. Dit zo zijnde zijn er verschillende scenario's denkbaar voor de verdere ontwikkeling van het Groninger stelsel. Hieronder worden vier mogelijke scenario's uitgewerkt:

- vereenvoudiging van het Groninger stelsel
- (verdere) minimalisering van het IBT
- vergroten van de effectiviteit van het IBT
- een nieuw Groninger stelsel

8.2. Scenario 1: versimpelen

Uitgangspunt is dat het huidige stelsel in stand blijft maar dat een aantal knelpuntjes wordt opgelost. Dit scenario omvat de volgende ingrepen:

- *de gemeenten verstrekken slechts eenmaal per jaar systematische informatie in de vorm van een IBT verslag*

De IBT paragraaf wordt omgezet in een verslag aan de toezichthouder. Het ontwerp van het document is dezelfde als die van de IBT paragraaf, met inbegrip van de stoplicht-beoordeling.

- *de gemeenteraad heeft geen formele positie meer in de IBT cyclus*

Anders dan de IBT paragraaf wordt het IBT verslag niet door de raad vastgesteld. De raad krijgt het uiteraard wel ter kennisname en kan het verslag gebruiken als verantwoordingsinformatie. De raad kan ook wachten tot het oordeel van GS beschikbaar is om er met B&W over te debatteren.

- *de toezichthouder doet aanvullend zelfstandig onderzoek*

De Groninger Toetsingskaders geven al aan dat de toezichthouder van tijd tot tijd zelf onderzoek zal doen om het realiteitsgehalte van de gemeentelijke rapportage te toetsen (reality checks). Het is echter nog geen regulier onderdeel van de uitoefening van het toezicht geworden. Doet men dat wel dan wordt het interbestuurlijk toezicht minder vrijblijvend.

- *interventies volgen de ernst van geconstateerde gebreken*

Proportioneel toezicht vergt niet alleen dat men terughoudend is in het interveniëren bij geringe gebreken, maar ook dat men slagvaardig optreedt bij ernstige misstanden.

Voordelen van dit scenario zijn:

- de uitoefening van het toezicht wordt ontdaan van niet-werkzame bestanddelen
- onnodige kosten en inspanningen worden vermeden
- de gemeenteraad kan B&W naar eigen inzicht en behoefte ter verantwoording roepen

Nadelen zijn:

- de borging van een behoorlijke uitvoering van taken in medebewind is niet zo effectief als zou kunnen

8.3. Scenario 2: minimaliseren

Uitgangspunt is dat de bemoeienis van de provinciale toezichthouder met het gemeentelijk reilen en zeilen zich tot een minimum moet beperken. Alleen ernstige misstanden of flagrante schendingen van het recht zijn aanleiding voor interventies – de meest vergaande interpretatie van ‘selectief, terughoudend en proportioneel’. Een stelsel dat op deze leest is geschoeid heeft de volgende kenmerken.

- *de toezichthouder vraagt geen systematische informatie op*

De IBT paragraaf wordt afgeschaft. De toezichthouder baseert zich uitsluitend op incidentele informatie. De toezichthouder is niet wettelijk verplicht om systematische informatie uit te vragen.

- *provinciale ambtenaren geven uitsluitend een oordeel over gemeentelijke zaken op verzoek van het gemeentebestuur (tenzij het een ernstige misstand betreft)*

Het is denkbaar dat een gemeentebestuur een deskundig oordeel van de provinciale partner op prijs stelt. Zo zou men kunnen vragen of de provinciale archiefinspecteur een audit doet van het gemeentelijk archief.

- *interventies beperken zich tot ernstige misstanden en gaan niet verder dan bestuurlijk overleg*

De praktijk is hier tot dusver al mee in overeenstemming.

Voordelen van dit scenario zijn:

- het toezicht pretendeert niet meer te zijn dan wat het tot op heden daadwerkelijk is
- rituele gebaren en onnodige inspanningen worden vermeden
- de toezichtslasten nemen af
- de gemeenteraad behoeft zich niet meer te forceren om ‘iets aan IBT te doen’

Nadelen zijn:

- het provinciaal bestuur loopt het risico zelf van taakverwaarlozing beticht te worden
- dit scenario kan niet van toepassing zijn voor het financieel toezicht: GS zouden dan in flagrante strijd met de wet handelen

8.4. Scenario 3: vergroten effectiviteit en efficiency

Uitgangspunt is dat het interbestuurlijke toezicht een belangrijke bouwsteen is in het interbestuurlijke stelsel van checks & balances. Het provinciaal bestuur wil de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering van medebewindstaken goed borgen. Onnodige administratieve lasten en overbodige procedurele rituelen worden vermeden. Een stelsel dat op deze leest is geschoeid heeft de volgende kenmerken.

- *de toezichthouder vraagt geen systematische informatie op*

De IBT paragraaf wordt afgeschaft. De toezichthouder baseert zich op publiek beschikbare gemeentelijke informatie (jaarverslagen, plannen, rapporten). Gemeenten worden gestimuleerd deze informatie digitaal op de eigen gemeentelijke site beschikbaar te maken, naar het voorbeeld van de gemeente Winsum.

- *de toezichthouder verzamelt zelf incidentele informatie op basis van een risicoanalyse en maakt daarvoor een toezichtsplan*

Informatie wordt ingewonnen indien de toezichthouder het risico aanwezig acht dat een gemeente op een bepaald domein niet naar behoren besluit of handelt. Daarvoor kunnen allerlei bronnen worden gebruikt, met inbegrip van onderzoek ter plaatse. Voorgenomen onderzoek wordt vastgelegd in een toezichtsplan dat met de gemeentebesturen wordt gedeeld. In het toezichtsplan wordt, op basis van een risico-analyse, een selectie gemaakt van onderwerpen en gemeenten.

- *de toezichthouder geeft een toegespitst inhoudelijk oordeel over een onderzochte situatie*

Het verzamelen van informatie mondt uit in een inhoudelijk oordeel met alle nuances die nodig zijn. Dat oordeel is onderwerp van bespreking op ambtelijk en zo nodig op bestuurlijk niveau.

- *de toezichthouder intervenueert proportioneel en indien nodig*

De toezichthouder hanteert de escalatieladder zoals die is te vinden in de wet RGT en de MvT. Dat kan onder omstandigheden betekenen dat men uitkomt op een formele indeplaatsstelling of voordracht voor vernietiging.

Voordelen van dit scenario zijn:

- het interbestuurlijk toezicht krijgt een reële betekenis in het verbeteren van het openbaar bestuur
- de toezichtslasten voor de gemeenten nemen af

Nadelen zijn:

- het provinciaal bestuur zal meer moeten investeren in het interbestuurlijk toezicht

8.5. Scenario 4: een nieuw Groninger stelsel - toezicht als samenwerking

Uitgangspunt is dat het interbestuurlijke toezicht niet alleen een belangrijke bouwsteen is in het interbestuurlijke stelsel van checks & balances maar ook een basis voor vruchtbare samenwerking tussen het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur. Het streven is erop gericht om samen te werken aan een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken. De gemeente kan profiteren van de specifieke kennis en inzichten waarover de toezichthouder beschikt. Daarenboven kan het gemeentebestuur (B&W dan wel de gemeenteraad) zijn voordeel doen met het kritisch oog van een onafhankelijke derde. Het toezicht wordt ingericht op basis van de zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.¹⁴ Als best practice kan het stelsel van de provincie Noord-Brabant gelden. Een stelsel dat op deze leest is geschoeid heeft de volgende kenmerken.

- *de toezichthouder formuleert tezamen met de gemeenten een visie op het interbestuurlijk toezicht*

Toezichthouder en onder toezicht gestelden moeten het samen eens zijn over de doelstelling van het IBT. Idealiter zijn zij gezamenlijk de eigenaar van het stelsel. Het stelsel is gebaseerd op wederzijds vertrouwen: het vertrouwen van de toezichthouder dat het gemeentebestuur zonder terughoudendheid opening van zaken verschaft en het vertrouwen van het gemeentebestuur dat de toezichthouder zijn rol prudent en met wijsheid zal vervullen.

- *de toezichthouder maakt met elke gemeente afzonderlijk een toezichtsplan*

Met elke gemeente afzonderlijk wordt doorgesproken wat de zwakke plekken en de risico's zijn. Op grond daarvan worden afspraken gemaakt over te verstrekken informatie en over eventuele verbeteringstrajecten. Deze afspraken en de daaraan ten grondslag liggende analyses worden ter kennis van de raad gebracht.

- *de toezichthouder geeft periodiek een inhoudelijk oordeel over kritische situaties*

Het oordeel van de toezichthouder stelt het gemeentebestuur in staat zich (nog) effectiever te richten op een behoorlijke uitvoering van medebewindstaken.

- *de toezichthouder intervineert proportioneel en indien nodig*

Formele interventies blijven bestaan als stok achter de deur. Echter, indien dit systeem adequaat functioneert zal de escalatieladder nooit bestegen worden.

Voordelen van dit scenario zijn:

- het interbestuurlijk toezicht krijgt een reële betekenis in het verbeteren van het openbaar bestuur
- de besturen van gemeenten en provincie zijn gezamenlijk eigenaar van het interbestuurlijk toezicht

- gemeenteraden worden beter toegerust om hun controlerende en kaderstellende taak te vervullen
- de interbestuurlijke toezichthouder kan maatwerk leveren

Nadelen zijn:

- het provinciaal bestuur zal meer moeten investeren in het interbestuurlijk toezicht

Bij de beoordeling van de scenario's dient in aanmerking te worden genomen dat er een proces van herindeling op gang is dat uiteindelijk kan resulteren in zes grote gemeenten in de provincie Groningen. Na de voltooiing van de herindeling zullen de interbestuurlijke verhoudingen ongetwijfeld anders zijn dan in de aanloop naar de herindeling. In geval provincie en gemeenten er toe komen om duidelijke doelstellingen voor het interbestuurlijk toezicht te formuleren mag men aannemen dat de invulling ervan na de herindeling zal veranderen.

In beginsel kan men op twee verschillende manieren met de dynamiek in de interbestuurlijke verhoudingen rekening houden. De eerste manier is: niet te veel morelen aan het bestaande stelsel voor interbestuurlijk toezicht, in afwachting van een ingrijpende heroverweging voor de periode na de herindeling. Om de gedachten te bepalen: scenario 1 wordt ingezet voor de komende vier à vijf jaar, terwijl voor de periode daarna een of andere variant van scenario 4 wordt uitgewerkt. Het voordeel van deze benadering is dat de start van nieuwe robuuste gemeenten, nieuwe interbestuurlijke verhoudingen en een nieuw IBT min of meer samen vallen. Het nadeel is dat het IBT in ongeveer de huidige onbevredigende vorm nog een flink aantal jaren blijft voort bestaan.

Een tweede benadering is: werk meteen toe naar een nieuw eindmodel van het IBT. Dat zou scenario 4 kunnen zijn, maar ook scenario 3 of zelfs scenario 2. Het tweede scenario is niet strijdig met interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie en zes robuuste gemeenten, omdat het in feite het afschaffen van het interbestuurlijk toezicht inhoudt. Als dat de keuze zou zijn dan is dat nog eerder denkbaar in de toekomstige dan in de huidige situatie. Ook het derde scenario past bij zes robuuste gemeenten. Men moet daarbij dan in aanmerking nemen dat de uitoefening van interbestuurlijk toezicht veel meer dan thans gebaseerd zou moeten zijn op een echte risicoanalyse. Een goede risicoanalyse zorgt ervoor dat de toezichthouder selectief en terughoudend te werk gaat. Tenzij men aanneemt dat de nieuwe gemeenten zo robuust zijn dat er in de behartiging van hun wettelijke taken geen enkel risico meer bestaat is de risico-gestuurde uitoefening van het IBT zeker geschikt voor de nieuwe situatie. Dat geldt nog meer voor scenario 4, de samenwerkingsvariant. Zelfbewuste gemeenten weten hun voordeel te doen met een kritische bestuurlijke partner die samenwerkt en ondersteunt waar mogelijk en corrigeert waar nodig.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken: *Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht*, kabinetsstandpunt 2005.

Bijlage 1: Probleemstelling en deelvragen

Hoe functioneert het Groninger IBT stelsel en in hoeverre voldoet het aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden op grond van recht en regelgeving en gelet op de doelstellingen van de Groninger toezichthouder? Het onderzoek richt zich dus op deze drie aspecten: rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid (zijn de lasten van het IBT voor gemeenten, het provinciaal bestuur en derden evenredig aan de baten?).

Deze probleemstelling is uiteen gelegd in de volgende deelvragen:

1. Welke eisen stellen wet en regelgeving aan een provinciaal IBT stelsel?
2. Wat zijn de doelstellingen van de provinciale toezichthouder met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht. Materiële doelstellingen: hetgeen met het toezicht moet worden bereikt en formele doelstellingen: de wijze waarop het toezicht moet worden ingericht.
3. Welke randvoorwaarden acht de provinciale toezichthouder van belang bij de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht? (duurzaamheid, draagvlak, etc.)
4. Hoe zijn IBT stelsels in andere provincies ingericht en wat zijn daar ervaringen met het functioneren van IBT?
5. Welke systematische informatie heeft de gemeenteraad / provinciale toezichthouder de afgelopen jaren ontvangen op de onderscheiden toetsingsdomeinen?
 - 5.1 is steeds alle informatie verstrekt overeenkomstig de geldende afspraken?
 - 5.2 welke acties heeft de gemeenteraad / provinciale toezichthouder ondernomen indien de informatie onvolledig was?
6. Welke incidentele informatie heeft de gemeenteraad / provinciale toezichthouder de afgelopen jaren ontvangen, en langs welke weg? Welke acties heeft de raad / toezichthouder ondernomen naar aanleiding van incidentele informatie?
7. Hoe komt de gemeenteraad / provinciale toezichthouder tot oordelen over de behartiging van wettelijke taken door de gemeenten?
 - 7.1 Welke oordelen heeft de gemeenteraad / provinciale toezichthouder de afgelopen jaren geveld naar aanleiding van ontvangen systematische informatie?
 - 7.2 Is de gemeentelijke informatie systematisch getoetst met behulp van de toetskaders?
 - 7.3 Komen bij de oordeelsvorming de risico's aan het licht die de gemeenteraad / provinciale toezichthouder beoogt te borgen?
 - 7.4 Zijn er oordelen geweest die aanleiding gaven tot interventie?
8. Welke interventies heeft de gemeenteraad / provinciale toezichthouder de afgelopen drie jaar gepleegd en met welk resultaat?
9. Is de provinciale ambtelijke organisatie adequaat ingericht om het Groninger model van IBT goed uit te voeren?
10. Hebben gemeenteraden geïntervenieerd naar aanleiding van systematische of incidentele toezichtsinformatie? Zo ja, heeft dat provinciale interventie overbodig gemaakt?
11. In hoeverre is het gekozen systeem toepasbaar bij het vormgeven van het IBT op de Waterschappen?

Bijlage 2: Een beknopte geschiedenis van het interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is een element van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De gedecentraliseerde eenheidsstaat is het grondmodel voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Het model voorziet in een dynamisch evenwicht tussen de eenheid van de Nederlandse rechts- en belangengemeenschap en decentralisatie – het overlaten dan wel overdragen van taken en bevoegdheden aan gemeenten. Eén van de voorzieningen voor eenheid is het interbestuurlijk toezicht.

Het repressief interbestuurlijk toezicht – de macht van de Kroon om besluiten van de besturen van provincies en gemeenten te vernietigen – heeft oude papieren en gaat terug op de Grondwet van de Bataafse Republiek van 1798. Artikel 91 van de Grondwet van 1814 bepaalde ten aanzien van Provinciale Staten: “Zij mogen geen besluiten nemen strijdig met de algemeene wetten of het algemeen belang der Vereenigde Nederlanden. In geval zulks mogt gebeuren, heeft de Souvereine Vorst het vermogen die besluiten te schorsen en buiten effect te stellen.” Het streven om de rechtseenheid van de staat te bewaken komt hierin duidelijk tot uitdrukking. De in 2012 ingevoerde herziening van het interbestuurlijk toezicht stelt dit repressieve toezicht centraal.

Wat subtieler zijn de eenheidsargumenten die ten grondslag lagen aan het preventief interbestuurlijk toezicht. Ook dat toezicht gaat terug op de staatsregeling van 1789. Sinds de Grondwet van 1848 vormde het een belangrijke bouwsteen van het huis van Thorbecke. De Grondwet van 1848 (artt. 140-142) vereiste interbestuurlijk toezicht op de gemeentelijke eigendommen, op de gemeentelijke financiën, op de gemeentelijke verordeningen en op de gemeentelijke belastingen. De Koning had het laatste woord over de gemeentelijke belastingen; besluiten van het gemeentebestuur aangaande de andere drie behoeften de goedkeuring van Provinciale Staten. Het eenheidsargument voor dit toezicht, dat in alle opzichten de eigen huishouding van de gemeenten betrof, zouden wij vandaag de dag kunnen aanduiden als “het voorkomen van externe effecten”, en wel in meerdere opzichten. In zijn *Aanteekening op de grondwet*¹⁵ schrijft Thorbecke dat het toezicht op met name de gemeentelijke eigendommen er toe dient om te verzekeren dat het nageslacht over dezelfde voorzieningen kan beschikken als de huidige burgerij.

“Het is hun [de gemeentebesturen] dus niet geoorloofd, het nageslacht te verkorten; de goederen en inkomsten mogen niet zonder voldoende reden vervaemd of verminderd, geene belastende verbindtenissen roekeloos, of in t belang enkel van het oogenblik, aangegaan worden. De hoogere Staats- of provinciemaagt is de natuurlijke zaakwaarnemer van de latere bezitters.”

Daarnaast werd in de Grondwet zelf benoemd dat de gemeentelijke belastingen “den doorvoer, en den uitvoer naar en invoer uit andere gemeenten” niet mochten belemmeren – een typisch extern-effect motief.

Het huidige toezicht op de gemeentefinanciën, zoals geregeld in artt. 191-195 en artt. 203-211 van de Gemeentewet, is een rechtstreekse voortzetting van dit eerdere preventieve toezicht. In de loop van de jaren is het toezicht op de eigendommen en op de verordeningen verdwenen. De lokale belastingheffing is zeer sterk gereguleerd en er is een nationale instantie (de Waarderingskamer) die toezicht houdt op het vaststellen van de WOZ-waarde. Het toezicht op de begroting is vooral de afgelopen dertig jaar steeds meer gereguleerd en wordt nog steeds uitgeoefend door het provinciaal bestuur. De bepalingen van artt. 191-195 Gemeentewet zullen wellicht niet gauw als interbestuurlijk toezicht worden herkend. Toch verschaffen zij GS bevoegdheden (eigenlijk: de plicht) om rechtstreeks in te grijpen in de besluiten van de gemeenteraad voor het geval de raad weigert verplichte uitgaven in de begroting op te nemen. De artikelen 203-211 regelen het eigenlijke begrotingstoezicht. Het begrotingstoezicht heeft nog steeds de vorm die het ruim twintig jaar geleden kreeg; het is buiten de operatie Revitalisering generiek toezicht gebleven.

Het belangrijkste motief voor het huidige begrotingstoezicht is gelegen in het gegeven dat gemeenten niet failliet kunnen gaan. Zou een gemeente zelf niet meer aan zijn verplichtingen kunnen voldoen dan komt de delging van de schulden ten laste van het Gemeentefonds (krachtens artikel 12 Financiële Verhoudingswet). Anders gezegd, gemeentelijke insolventie heeft externe effecten: anderen moeten de lasten dragen. Een tweede minder expliciet motief komt in de buurt van de overwegingen van Thorbecke: voorkomen moet worden dat komende generaties belastingbetalers worden opgezadeld met de gevolgen van een verkeerd financieel beleid.

Een derde vorm van interbestuurlijk toezicht is het toezicht op de uitoefening van de taken die de wetgever, krachtens art. 124 lid 2 Grondwet, aan de gemeentebesturen heeft opgedragen (vaak ‘medebewind’ genoemd).¹⁶ Deze vorm van interbestuurlijk toezicht is van relatief recente datum en heeft veel te maken met de opkomst van de regulerende en presterende overheid in de vorige eeuw.

Art. 132 van de huidige Grondwet noemt in lid 5 twee vormen van bestuurlijk falen die aanleiding kunnen zijn voor extern ingrijpen: het gemeentebestuur kan in gebreke blijven bij het uitvoeren van taken die de wetgever heeft opgedragen en het gemeentebestuur kan

¹⁵ J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Dl. 2, 1843, p. 136 – 137.

¹⁶ Artikel 124 lid 2 “Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet”.

zijn taken (al dan niet opgedragen) grovelijk verwaarlozen.¹⁷

Daarnaast zijn in de loop van de tijd in tal van medebewindswetten specifieke toezichtbepalingen opgenomen. De motieven voor al deze vormen van toezicht zijn in een systematisch overzicht terug te vinden in een studie uit 1972. De motieven zijn “kwaliteitsbewaking” (het toezicht moet garanderen dat het gemeentelijk beleid aan minimale juridische en inhoudelijke eisen voldoet); “coördinatie” (bewerkstelligen dat de beleidsvoering van afzonderlijke gemeenten op elkaar wordt afgestemd), “beleidsbewaking” (bewerkstelligen dat gemeentelijke beleidsvoering in overeenstemming is met het beleid van hogere overheden).¹⁸ Een meer algemeen motief was, dat decentralisatie en medebewind juist mogelijk werden dankzij een of andere flankerende vorm van toezicht.

Een inventariserend onderzoek uit 1981 registreerde meer dan twaalfhonderd verschillende wettelijke bevoegdheden die organen van rijk en provincie konden aanwenden om te interveniëren in de beleidsvoering van gemeenten en (wat het rijk betreft ook) provincies.¹⁹ Veel van deze hele en halve toezichtsvoorzieningen hadden de vorm waarbij het onder toezicht staande bestuur op enigerlei wijze vooraf instemming van het toezichthoudend orgaan diende te verwerven, bijvoorbeeld in de vorm van een goedkeuringsvereiste. Daarbij dient men te bedenken dat de meeste van die bevoegdheden zelden of nooit werden aangewend en een slapend bestaan leidden. Sinds het verschijnen van het onderzoek zijn heel veel van die bepalingen geschrapt, gesaneerd of verdwenen omdat de wettelijke regeling verviel.²⁰

In deze eeuw werd het resterende interbestuurlijk toezicht radicaal aangepakt. De eerst voorbereidingen kwamen van een commissie onder leiding van de Groninger CdK Alders, de tweede fase was in handen van een commissie onder leiding van staatsraad Oosting: de Commissie Doorlichting Bestuurlijke Toezichtarrangementen. In haar eindrapport uit 2007 beoordeelde deze Commissie-Oosting twaalf toezichtsarrangementen. Meer relevante vormen van toezicht waren er toen kennelijk niet. Uit de doorlichting blijkt dat een aantal van de beoordeelde toezichtsarrangementen ook toen al niet zoveel meer voorstelden of alleen nog maar op papier bestonden.²¹

Niettemin kwam de Commissie met vergaande voorstellen voor de omvorming van het interbestuurlijk toezicht. De kern ervan was dat er geen goede argumenten meer waren te geven om gemeentebesturen aan specifiek preventief toezicht te onderwerpen. In het bijzonder het motief van “kwaliteitsbewaking” vond de commissie niet meer acceptabel. Dat betekende dat er nauwelijks nog plaats was voor preventief toezicht. In plaats daarvan zou het generieke repressieve toezicht moeten worden “gerevitaliseerd”.²² Een tweede belangrijk element in de voorstellen van de Commissie was wat zij noemde het “nabijheidsbeginsel”. Volgens dit uitgangspunt dient het toezicht op een overheid de exclusieve verantwoordelijkheid van de naast hoger gelegen overheid te zijn.

Op 1 oktober 2012 is de wet RGT in werking getreden. De wet, die dient ter uitvoering van de ideeën van de Commissie Doorlichting Bestuurlijke Toezichtarrangementen, schiep een geheel nieuw kader voor het interbestuurlijk toezicht. Zoals vaker bij dit soort ingrijpende wetgeving wijzigt de wet Revitalisering tal van bestaande wetten, met voorop de Gemeentewet. De wet vertaalt de twee centrale ideeën van de Commissie in wettelijke regels. Het uitgangspunt dat alleen generiek ‘repressief’ toezicht acceptabel is (ingrijpen achteraf, door vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing) leidde ertoe dat de nog bestaande vormen van specifiek toezicht uit allerlei specifieke sectorwetten moesten worden geschrapt. Het nabijheidsbeginsel betekende dat nog bestaande vormen van toezicht van het rijk op de gemeenten geëlimineerd moesten worden en dat het provinciaal bestuur enig toezichthouder op de gemeente zou worden voor wat betreft de behartiging van bij wet opgedragen taken. Een aantal domeinen is hiervan uitgezonderd, omdat het provinciaal bestuur daarop onvoldoende expertise zou bezitten. Een belangrijk deel van de wet bevat de regelingen voor het vernieuwde interbestuurlijk toezicht: bepalingen over interventie, oordeelsvorming en informatieverwerking.

¹⁷ Artikel 132 lid 5: “De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost”.

¹⁸ F.J.A. Quadekker: “De bestuurlijke organisatie en het toezicht op de gemeentebesturen”, in: Instituut voor Bestuurswetenschappen, Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 1, literatuurrapport, Den Haag 1972.

¹⁹ F. Fleurke, J. de Ridder e.a.: Invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur; onderzoek in opdracht van en gepubliceerd door de Raad voor het Binnenlands Bestuur, Den Haag 1983.

²⁰ Zo liep er vanaf 1984 meer dan tien jaar een zg. Grote Operatie “Sanering bestuursinstrumenten” in het kader waarvan veel interventiebevoegdheden zijn geschrapt.

²¹ Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen: Van specifiek naar generiek, Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, Den Haag 2007. Een voorbeeld van een toezichtsarrangement-op-papier dat werd doorgelicht, is het wetsvoorstel Luchtkwaliteit.

²² In Van specifiek naar generiek, p. 64. De term “revitalisering” suggereert dat er ooit een tijd was waarin ‘het generieke instrumentarium’, dat wil zeggen de vernietiging, veel werd gebruikt. In feite is het repressieve toezicht altijd een ultimum remedium geweest. Er is geen reden om aan te nemen dat dat in het nieuwe bestel anders zal zijn.

Interventie

De wettelijke interventie-instrumenten zijn schorsing & vernietiging en indeplaatsstelling. Voor een besluit tot indeplaatsstelling is aanleiding indien het gemeentebestuur

- een bij wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt;
- niet tijdig of niet naar behoren een gevorderde handeling verricht;
- niet, niet tijdig of niet naar behoren een gevorderd resultaat tot stand wordt gebracht.

Het toezichthoudend gezag neemt dan een besluit, verricht een handeling of brengt iets tot stand in de plaats van het gemeentebestuur.

Het spiegelbeeld is schorsing en vernietiging: indien een besluit van het gemeentebestuur niet naar behoren is kan het toezichthoudend gezag dat besluit bij de Kroon voordragen voor vernietiging.

Zowel de indeplaatsstelling als de schorsing&vernietiging kunnen alleen worden toegepast voor individuele gevallen. De toezichthouder beschikt niet over een generiek werkende interventie bij systematische taakverwaarlozing, anders dan "het inzetten van de bestuurlijke interventieladder".

Die bestuurlijke interventieladder omvat een reeks van stappen waarbij de druk op het onder toezicht staande bestuur wordt opgevoerd. De wet verplicht de toepassing van een tamelijk minutieus uitgewerkte interventieladder voordat de toezichthouder kan overgaan tot indeplaatsstelling of schorsing&vernietiging.

Oordeelsvorming

De toezichthouder vormt zich een oordeel over de wijze waarop de gemeenten en waterschappen hun wettelijke taken uitoefenen. Gegeven de tekst van de wet dient de toezichthouder te beoordelen of het onder toezicht staande bestuur alle bij wet gevorderde beslissingen naar behoren neemt, of het tijdig en naar behoren gevorderde handelingen verricht en of tijdig en naar behoren gevorderde resultaten tot stand brengt.

Informatieverwerving

Het stelsel kent twee vormen van toezichtsinformatie: systematische toezichtsinformatie en incidentele toezichtsinformatie. De wet (art 124h Gemeentewet) bevat een in een Amvb verder uitgewerkte regeling over de wijze waarop de toezichthouder aan systematische informatie komt. De colleges van B&W verstrekken systematische toezichtsinformatie over hun functioneren aan het verantwoordelijke college van GS. Volgens de wet dient de regelmaat (één of meermalen per jaar?) en de omvang (de inhoud van de te verschaffen informatie) vooraf te worden bepaald. Het provinciaal bestuur kan het "wat, hoe en wanneer" van de te verstrekken toezichtsinformatie in een provinciale verordening verplichtend vastleggen.

Een tweede vorm van informatie is te kenschetsen als incidenteel. Een brief van een burger, een signaal of een incident kan voor de toezichthouder aanleiding zijn om informatie op te vragen bij een gemeente op grond van artikel 118 Gemeentewet ('bericht en raad'). Het kan daarbij gaan om 'misstanden' die zouden kunnen leiden tot schorsing & vernietiging dan wel tot indeplaatsstelling. Het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht (opgesteld door BZK, IPO en VNG gezamenlijk) formuleert het aldus:

Uiteraard zal er eerst informatie beschikbaar moeten zijn waaruit blijkt dat er sprake is van een mogelijke misstand. Dat kan door eigen onderzoek en informatievergaring (risicoanalyse), door de toezichthouder of door signalen uit de media, of door personen en bedrijven. Kortom, op enigerlei wijze moet een piepsysteem in werking treden. Het is aan de toezichthouder om een zo effectief mogelijk piepsysteem in te richten. (...) Na deze signalering dient de toezichthouder te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is of dat er reden is om nadere informatie op te vragen bij het betrokken bestuursorgaan (...) Als tijdige en adequate informatie uitblijft kunnen ambtenaren van de toezichthouder zelf informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten.

De bedoeling van de wet Revitalisering generiek toezicht

Wat was de bedoeling van deze wetgeving? De Memorie van toelichting bevat uitgebreide beschouwingen die ten dele aanzienlijk verder gaan dan de analyses van de commissie-Oosting. Volgens de MvT bemoeiden de 'oude' toezichthouders zich veel te veel met de beleidsvoering van provincies en gemeenten: zij zouden te vaak over de schouder mee kijken en de besturen langs een eigen meetlat leggen die veel verder ging dan de wet toeliet ('oneigenlijk toezicht'). Een tweede punt van kritiek op het bestaande toezicht was dat het uitging van 'wantrouwen', in plaats van te vertrouwen dat gemeenten aan hen overgedragen taken naar behoren zouden uitvoeren. Het vernieuwde toezicht daarentegen zou gebaseerd moeten zijn op vertrouwen en de volgende kenmerken moeten hebben: selectiviteit, terughoudendheid en proportionaliteit. In de tekst van de wet zal men dergelijke termen overigens niet aantreffen. Bovendien zouden de bestuurlijke lasten die met toezicht gepaard gaan sterk gereduceerd moeten worden.²³

Deze doeleinden van de wet RGT zijn als het ware randvoorwaarden waaraan het nieuwe toezicht zou moeten voldoen. Minder duidelijk is de MvT over de doeleinden of motieven van het nieuwe interbestuurlijk toezicht. Waarom is er überhaupt nog interbestuurlijk toezicht? Kennelijk moet er wel een toezichthouder zijn die ingrijpt indien het onder toezicht staande bestuursorgaan gevorderde besluiten niet of niet naar behoren neemt dan wel gevorderde handelingen niet of niet naar behoren verricht. De wetgever legt de nieuwe toezichthouder zelfs de verplichting op om op te treden als dat zich voor doet.²⁴ Ook moet er een toezichthouder zijn die kan ingrijpen indien het onder toezicht staande bestuur besluiten neemt in strijd met de wet of het algemeen belang.

Om in individuele gevallen te kunnen optreden moet de toezichthouder op een of andere manier te weten komen of er verkeerde besluiten genomen worden. Echter, de nieuwe toezichthouder mag niet steeds over de schouder mee kijken. De wet bevat zoals gezegd een regeling over de wijze waarop de toezichthouder aan informatie, althans aan systematische informatie komt. Systematische informatie is geaggregeerde informatie. Echter, in de plaats treden en vernietigen hebben altijd betrekking op individuele handelingen of besluiten. Het is dus niet zonder meer duidelijk hoe systematische informatie de toezichthouder in staat stelt zijn wettelijke taak uit te voeren.

Voorts dient de nieuwe toezichthouder heel terughoudend te zijn bij interventies. De wet bevat daartoe een zogenoemde interventieladder volgens welke de toezichthouder stap voor stap een gebrek bij het betreffende bestuur aan de orde stelt, en pas in laatste instantie overgaat tot toepassing van het formele instrument van in de plaats treding.²⁵

Alles bij elkaar is het nog niet zo makkelijk aan te geven wat de nieuwe interbestuurlijke toezichthouder moet presteren om aan de verwachtingen van de wetgever te voldoen.

²³ Het probleem van deze beweringen is, dat zij weinig steun vinden in wat er aan empirisch onderzoek beschikbaar was. Ook in de doorlichting van de Commissie-Oosting vindt men weinig terug van oneigenlijk toezicht of van toezicht gebaseerd op wantrouwen.

Een nulmeting naar de mate van wantrouwen, oneigenlijk toezicht en bestuurlijke lasten ten tijde van het 'oude' toezicht ontbreekt. Het is dan ook niet doenlijk rechtstreeks vast te stellen of er op deze punten een verandering c.q. een verbetering is opgetreden.

²⁴ Artikel 124 lid1 luidt verkort: - Wanneer de raad of het college een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht (...) besluiten gedeputeerde staten (...) daarin namens de raad of het college (...). Het gaat dus niet om een kan-bepaling maar om een dwingende redactie.

²⁵ Dit lijkt een geweldige modernisering, maar uit empirisch onderzoek weten we dat (interbestuurlijke) toezichthouders ook zonder wettelijk voorschrift altijd al een interventieladder toepasten. Het eerste onderzoek van dien aard was: H.A. Brasz: Toezicht op gemeentebesturen, Alphen aan den Rijn 1964.

