



Aan:
de gemeenteraad

Uw kenmerk: **Uw brief van:** **Ons kenmerk:** **Raalte, 20 december 2016**
55-2016

Onderwerp:

De gemeenten centraal in het proces van Interbestuurlijk toezicht
(inclusief bijlage)

Geachte raad,

In het reguliere overleg tussen ons bestuur en de provincie is het onderwerp interbestuurlijk toezicht onderwerp van gesprek geweest. Interbestuurlijk toezicht is een wettelijke taak van de provincie. Doel is het bevorderen van de naleving van de wettelijke medebewindstaken van de gemeenten. In 2011 hebben alle Overijsselse gemeenten met de provincie een bestuursovereenkomst gesloten over interbestuurlijk toezicht. In het eerder genoemde overleg is afgesproken de in gemeen overleg tussen provincie en gemeenten opgezette systematiek en de huidige werkwijze tegen het licht te houden en te bezien of er aanleiding is aanpassingen te doen. Een ambtelijke Overijsselse VNG-werkgroep heeft zich met de evaluatie bezig gehouden en recentelijk een gespreksnotitie gepresenteerd.

Aanbevelingen

De werkgroep komt tot de aanbeveling om, uitgaande van de huidige systematiek, het proces te optimaliseren door de resultaten van het financieel toezicht en het interbestuurlijk toezicht op elkaar af te stemmen.

Voorts kan er van de zijde van de provincie meer duidelijkheid worden gegeven over de criteria, die bepalend zijn voor de waardering van de medebewindstaken door de gemeenten. Tevens wordt geconstateerd, dat de afspraken, die zijn gemaakt in de bestuursovereenkomst nog meer aandacht behoeven. Dit zijn zaken, die op korte termijn kunnen worden opgepakt.

Gemeenten centraal

De werkgroep beveelt voorts aan nog eens naar de uitgangspunten voor het interbestuurlijk toezicht te kijken. Gemeenten zouden centraal moeten staan in en profijt moeten hebben van het toezicht. Het toezicht zou moeten volgen op het verantwoordingsproces dat in de gemeente wordt afgesproken tussen het college en de gemeenteraad.

Wet Revitalisering Generiek Toezicht

Het interbestuurlijk toezicht heeft zijn grondslag in de Wet Revitalisering Generiek Toezicht, die in 2012 in werking is getreden. Inmiddels is bekend, dat van rijkswege in 2017 een vrij uitgebreide evaluatie wordt uitgevoerd. De werkgroep adviseert om het gesprek met de provincie over de uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht en het versterken van de rol van de gemeente/gemeenteraad te voeren op het moment dat de landelijke evaluatie is afgerond.

Wij onderschrijven de aanbevelingen van de werkgroep en bieden u de gespreksnotitie bijgaand aan. Uiteraard staat het de gemeenten vrij om het proces van horizontale verantwoording zelf verder in te vullen.

Het bestuur van de afdeling Overijssel van
de Vereniging van Nederlandse Gemeenten,

de secretaris,



Drs. J.H.J. Berends

de voorzitter,



A. Hofland

i.a.a. Bestuur VNG Overijssel



Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
1. Inleiding	4
2. Opdracht, samenstelling en werkwijze werkgroep.....	5
3. Kader werkgroep	7
4. Bevindingen: Ervaringen met interbestuurlijk toezicht in de gemeenten.....	9
5. Conclusies van de werkgroep.....	12
6. Aanbevelingen werkgroep	13
Bijlage 1 Werkwijze Interbestuurlijk Toezicht provincie Overijssel.....	14
Bijlage 2 Voorbeeld Planning IBT-totaalbeelden	17

Samenvatting

Interbestuurlijk toezicht is een wettelijke taak van de provincies. Doel is het bevorderen van de naleving van de wettelijke medebewindstaken van de gemeenten.

In 2011 hebben alle Overijsselse gemeenten met de provincie een bestuursovereenkomst afgesloten over het interbestuurlijk toezicht. Deze overeenkomst bezegelde de vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen en zorgde voor duidelijkheid over rol- en taakopvatting tussen provincie en gemeenten. In 2015 vond binnen de provincie een intern optimalisatieproces interbestuurlijk toezicht plaats. Dat leidde tot twee belangrijke conclusies: de gemeenten moeten centraal staan in het interbestuurlijk toezicht en zij moeten van dit toezicht profiteren.

De provincie Overijssel vindt het belangrijk dat zowel het systeem als het proces van het interbestuurlijk toezicht kan rekenen op draagvlak bij de gemeenten. In bestuurlijke contacten tussen de VNG Overijssel en de CdK van de provincie Overijssel is daarom de vraag gesteld: "Hoe ervaren gemeenten het proces van interbestuurlijk toezicht en wat zijn mogelijke verbeterpunten?" Om dit te onderzoeken heeft de VNG een breed samengestelde ambtelijke werkgroep geformeerd.

Uit de inventarisaties binnen alle gemeentelijke geledingen maakt de werkgroep op dat de gemeenten in het algemeen tevreden zijn over het huidige proces van interbestuurlijk toezicht. Specifieke aandachtspunten zijn ten eerste het niet synchroon lopen van de processen van het financieel toezicht en het interbestuurlijk toezicht en het tweede is het niet helder hoe de relatie ligt tussen de oordelen per domein en het eindoordeel op interbestuurlijk toezicht.

Hoewel de gemeenten doorgaans dus tevreden zijn over het huidige proces, is de werkgroep van oordeel dat de provincie en de gemeenten de uitgangspunten van interbestuurlijk toezicht, te weten het centraal stellen van de gemeenten en het laten profiteren van de gemeente, nog onvoldoende vorm hebben gegeven. Daarnaast is een vraagstuk wat de rol van de gemeenteraad moet zijn in het proces van interbestuurlijk toezicht.

De werkgroep beveelt de Overijsselse gemeenten en de provincie aan om de uitgangspunten voor het interbestuurlijk toezicht opnieuw vast te stellen en daar vervolgens invulling en uitvoering aan te geven. Daarnaast beveelt de werkgroep aan om de horizontale verantwoording aan de gemeenteraad te versterken en het interbestuurlijke toezicht door de provincie daarop te laten volgen. Tenslotte beveelt de werkgroep aan om de rapportage over de taakuitoefening in medebewind deel uit te laten maken van de planning- en controlecyclus (P&C-cyclus) van gemeenten.

1. Inleiding

In 2007 adviseerde de Commissie Oosting over een ander instrumentarium voor regelgeving en toezicht. Het kabinet besloot in 2008 deze aanbevelingen over te nemen en een wetsvoorstel in voorbereiding te nemen. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn de VNG Overijssel en de provincie Overijssel in 2009 een pilot interbestuurlijk toezicht gestart met de gemeenten Zwolle en Dinkelland. De pilot heeft geleid tot vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen. Deze werden in 2011 vastgelegd in bestuursovereenkomsten tussen de provincie en de gemeenten. Deze bestuursovereenkomsten zorgden voor duidelijkheid over rol- en taakopvatting tussen provincie en gemeenten. Op basis van deze afspraken heeft de provincie interbestuurlijk toezicht vormgegeven.

In 2012 trad de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (wet RGT) in werking. De wet beoogt het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen, waardoor het efficiënter, effectiever en transparanter wordt. Zo zijn veel specifieke toezichtinstrumenten geschrapt. De rode draad in de wet is dat de gemeenteraden als eerste aan zet zijn bij het toezicht op de wetsuitvoering van de medebewindstaken door de colleges van burgemeester en wethouders.

In 2015 heeft de provincie een intern optimalisatieproces interbestuurlijk toezicht doorlopen. In de discussie over de resultaten van deze procesoptimalisatie is bestuurlijk uitgesproken welke uitgangspunten het belangrijkste zijn voor de verdere verbetering van interbestuurlijk toezicht: de gemeenten moeten centraal staan, en zij moeten profijt hebben van het interbestuurlijk toezicht. Daarnaast moet er ruimte zijn binnen het proces om te leren en te verbeteren.

De provincie Overijssel vindt het belangrijk dat zowel het systeem als het proces van het interbestuurlijk toezicht op draagvlak kan rekenen bij de gemeenten. In bestuurlijke contacten tussen de VNG Overijssel en de CdK van Overijssel is de vraag gesteld: "Hoe ervaren gemeenten het systeem van interbestuurlijk toezicht en wat zijn mogelijke verbeterpunten?" Om dit te onderzoeken is vanuit de VNG een breed samengestelde ambtelijke werkgroep geformeerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de opdracht, de samenstelling en de werkwijze van de werkgroep beschreven. In hoofdstuk 3 staat het kader van de werkgroep centraal. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen geschetst. In de hoofdstukken 5 en 6 presenteert de werkgroep haar conclusies en aanbevelingen.

2. Opdracht, samenstelling en werkwijze werkgroep

1. Opdracht

De provincie Overijssel en de VNG Overijssel zijn de volgende opdracht overeengekomen voor de werkgroep:

- Inventariseer hoe de gemeenten in Overijssel het systeem van interbestuurlijk toezicht beleven en bekijk wat de mogelijke verbeterpunten zijn.
- Lever een gespreksnotitie op voor het bestuur van de VNG Overijssel en de provincie.

2. Samenstelling werkgroep

Afgesproken is tussen de provincie Overijssel en de VNG Overijssel:

- dat de werkgroep wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van alle ambtelijke geledingen binnen de gemeenten die te maken hebben met interbestuurlijk toezicht;
- dat de werkgroep zich richt op de ambtelijke ervaringen met het proces van interbestuurlijk toezicht;
- dat de gemeenten Zwolle en Dinkelland, die betrokken waren bij de pilot in 2009, benaderd worden deelname aan deze werkgroep;
- dat de voorzitter van de werkgroep vanuit het bestuur van de VNG aangetrokken wordt;
- dat de samenstelling van de werkgroep de verantwoordelijkheid is van de voorzitter.

De werkgroep bestaat uit de volgende leden:

- Arie Oeseburg (voorzitter, voormalig gemeentesecretaris van de gemeente Olst-Wijhe)
- Corrie Steenbergen (Griffier, gemeente Almelo)
- Frank Galesloot (Concerncontroller, gemeente Deventer)
- Benny Tuin (IBT-coördinator, gemeente Zwolle)
- Maurice Hellemons (Concerncontroller/IBT-coördinator, Noaberkracht Dinkelland Tubbergen)

De werkgroep is secretariaal ondersteund door Anja Niewind, beleidsontwikkelaar provincie Overijssel.

3. Werkwijze werkgroep

De werkgroep is half januari gestart met het bespreken van relevante documenten en het uitwisselen van ervaringen met het interbestuurlijk toezicht. Tijdens de eerste bijeenkomst van de werkgroep hebben alle leden het proces van interbestuurlijk toezicht binnen hun gemeente toegelicht (het proces van IBT staat beschreven in de bijlagen 1 en 2). Dit resulteerde in een lijst met aandachtspunten. De belangrijkste waren:

- *Verschillen tussen de domeinen*
Het IBT-proces binnen de vijf domeinen verschilt sterk.
- *Geen verschil in toezichtregimes tussen de kleuren groen en oranje*
De gemeenten ervaren geen verschil in regime als het totaalbeeld oranje of groen is.
- *Financieel toezicht levert de meeste discussie op binnen de gemeenten*
Voor gemeenten is het verwarrend dat er in het kader van de begroting een brief komt waarin staat onder welk toezichtsvorm de gemeente komt (hierna toezichtsbrief) en later een brief met het totaalbeeld van de gemeente in het kader van het interbestuurlijk toezicht (hierna IBT-brief), waarin het onderdeel financiën ook weer is opgenomen. Hoe die twee brieven zich tot elkaar verhouden is niet duidelijk. Als de gemeente onder preventief toezicht staat is het toezichtbeeld op financiën rood. Staat de gemeente onder repressief toezicht dan kan de kleur zowel oranje als groen zijn.
- *De interne werkwijzen van de gemeenten verschillen*
Dat de interne werkwijzen van de gemeenten verschillen is prima. De uitkomst moet zijn dat de portefeuillehouders en de gemeentesecretaris op tijd geïnformeerd worden over de uitkomsten van het toezicht op de verschillende domeinen.

- *De belangstelling van de raad voor het interbestuurlijk toezicht*
De belangstelling van de gemeenteraad voor het uitvoeren van de medebewindtaken en interbestuurlijk toezicht is beperkt. De belangstelling hangt wel samen met de kleur die de taakuitoefening van de gemeente krijgt. Vaak zijn IBT-stukken hamerstukken.
- *Oranje is lastig*
In de kleurensystematiek zoals gehanteerd in het IBT betekent rood “behoeft direct bijsturing/interventie” en betekent groen “normale aandacht”. Oranje is een indicatie dat “het beleidsterrein extra aandacht behoef”. Wat dat precies betekent is niet altijd helder. Als de gemeente de kleur oranje krijgt op een domein en/of totaalbeeld dan is een uitgebreide toelichting noodzakelijk van zowel het college als de provincie.
- *Communicatie*
Er zijn veel communicatielijnen binnen de gemeenten, de provincie en tussen de provincie en de gemeenten. De communicatie tussen de provincie en de gemeenten vindt plaats op diverse niveaus: tussen de inhoudelijke afdelingen van beide overheden en tussen de IBT-coördinatoren van de provincie en de gemeenten. Hoe deze communicatielijnen verlopen en hoe dat verder geoptimaliseerd kan worden is de vraag.
- *Openbaarheid*
Lang maakte de provincie de IBT-stukken niet actief openbaar. Inmiddels is dit veranderd. Veel gemeenten plaatsen de stukken op hun website.
- *Waar staat je gemeente?*
De VNG heeft met de wet RGT als basis de *Handreiking lokaal organiseren versterking horizontale verantwoording* opgesteld. Deze handreiking is bedoeld voor gemeentelijke professionals die een rol hebben bij de versterking van de horizontale verantwoording (www.kinggemeenten.nl). Voor de medebewindstaken zijn toezichtscriteria opgesteld.

De werkgroep vond het belangrijk om meer gemeenten te betrekken bij de discussie over de ontwikkeling van interbestuurlijk toezicht. Daarom hebben alle leden hun eigen achterban geraadpleegd over de ervaringen met het interbestuurlijk toezicht. Hierbij is gebruik gemaakt van de bovenstaande lijst met aandachtspunten. De verschillende geledingen hebben dit proces vormgegeven op een wijze die past bij de eigen achterban. In alle geledingen is de uitvraag breed uitgezet. De uitvraag aan de griffiers is per mail uitgezet in de griffierskring Overijssel en is mondeling toegelicht aan de Twentse griffiers. In de kring van de gemeentesecretarissen is gesproken over de ervaringen met interbestuurlijk toezicht. De uitvraag aan de IBT-coördinatoren en de ambtenaren belast met de controlfunctie is uitgezet per mail. De reacties zijn verwerkt door de betrokken leden van de werkgroep en vervolgens in de werkgroep besproken.

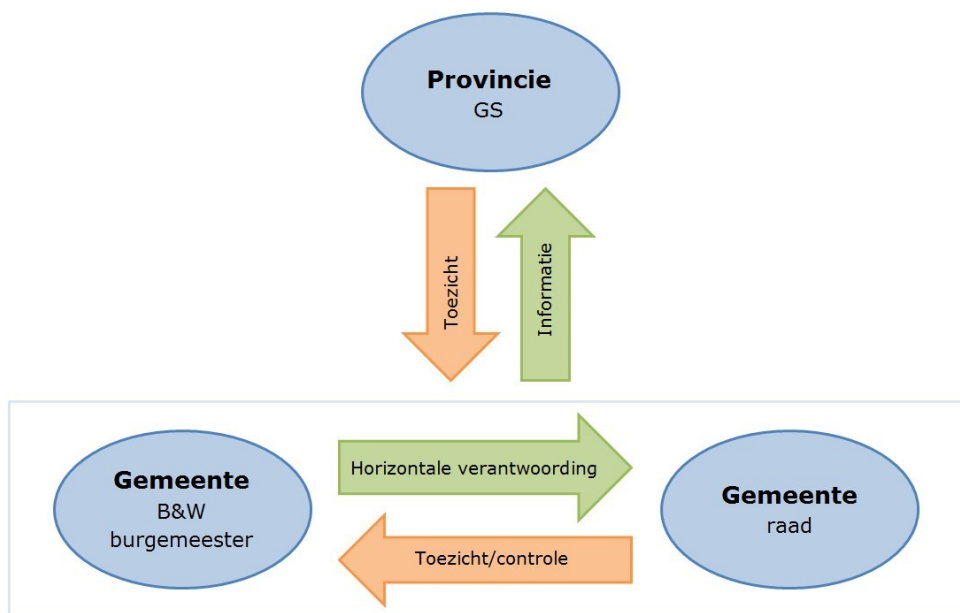
3. Kader werkgroep

Inleiding

De werkgroep stuitte er bij het bestuderen van de stukken op dat er weinig documenten waren die een omschrijving gaven van het doel en de werkwijzen van het interbestuurlijk toezicht in Nederland. Het lijkt erop dat alle provincies zo hun eigen werkwijze hebben ontwikkeld. De werkgroep heeft het volgende kader gebruikt bij haar werkzaamheden:

1. Interbestuurlijk toezicht is een wettelijke taak

Interbestuurlijk toezicht is een wettelijke provinciale taak waarbij de provincie toezicht houdt op de taakuitoefening in medebewind door gemeenten. Uitgangspunt is dat het toezicht bij de provincies ligt, tenzij de provincies op het betreffende beleidsterrein geen taak hebben. Toezicht is een verticale activiteit:



2. Vijf domeinen van toezicht

De provincie is toezichthouder op de medebewindstaken van de gemeenten, voor zover zij voor die taken een wettelijke verantwoordelijkheid heeft. Omdat de provincie een beperkte capaciteit heeft, heeft ze op basis van het uitgangspunt risicogericht toezicht (de mogelijke risico's en gevaren voor de samenleving) de belangrijkste medebewindstaken geïdentificeerd. Dit heeft geresulteerd in vijf domeinen waarop toezicht wordt gehouden: financiën, milieu, ruimtelijke ordening, archief en huisvesting statushouders.

3. Uitgangspunten van de wet: Versterking horizontale verantwoording

Een belangrijk uitgangspunt van de wet RGT is versteviging van de horizontale verantwoording tussen college en raad. Dit door het verticale toezicht (door Rijk en provincie) meer op afstand te plaatsen en de verticale toezichtsdruk te verminderen. Verticaal toezicht vindt volgtijdelijk plaats na de horizontale verantwoording. De gedachtegang is dat de invoering van het dualisme heeft geleid tot een stelsel van interne democratische controles en dat daarmee de gemeenteraad de controlerende taak beter kan uitvoeren. In de visie van de werkgroep is er een verschil tussen toezicht houden en controleren. Toezicht houden is een proces van informatie verzamelen om als toezichthouder de taakuitoefening van de onder toezicht geplaatste te kunnen beoordelen. Het is dus een **actief** proces van informatieverzameling met een **eigen** oordeelsvorming om zo nodig maatregelen te nemen. Controleren is toetsen van de **aangeboden** informatie waarvoor de gemeenteraad de kaders stelt. Bij

interbestuurlijk toezicht gaat het niet om de controlerende taak maar om de toezichhoudende taak van de gemeenteraad. De wet RGT verzwaart die taak en geeft de gemeenteraad een nieuwe rol.

4. Bestuursovereenkomst voor vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen

Interbestuurlijk toezicht is erop gericht om de juiste uitvoering van medebewindstaken door gemeenten te toetsen. In de wet staan daarbij een aantal principes benoemd. De belangrijkste zijn: uitgaan van vertrouwen en het selectief en proportioneel toezicht houden. In de bestuursovereenkomst tussen de provincie Overijssel en de Overijsselse gemeenten is vormgegeven aan die principes: "Partijen zullen zich inspannen om op basis van transparantie, begrip en vertrouwen te komen tot een effectieve en efficiënte wijze van interbestuurlijk toezicht c.q. doorwerking van provinciaal ruimtelijk belang. Door het optimaliseren van het zelfregulerend vermogen van de gemeente kan de provincie op een andere wijze interbestuurlijk toezicht houden. c.q. invulling geven aan voorkantsturing op de doorwerking van provinciaal ruimtelijk belang, met meer eigen verantwoordelijkheid voor de gemeente met als effect verbetering van de kwaliteit en vermindering van het interbestuurlijk toezicht c.q. doorwerking van provinciaal ruimtelijk belang en een vermindering van de administratieve lasten voor de gemeenten".

In de bestuursovereenkomst tussen de provincie Overijssel en de Overijsselse gemeenten is afgesproken dat de gemeenten *via het traject van horizontale verantwoording*:

- de risico's per beleidsdomein voorleggen aan de provincie;
- de geconstateerde tekortkomingen en de daarop getroffen maatregelen melden aan de provincie;
- provincie informeren over de ontwikkelingen rondom de naleving van de relevante wet- en regelgeving.

Tevens is afgesproken dat de gemeenten de versterking van de horizontale verantwoording bevorderen.

4. Bevindingen: Ervaringen met interbestuurlijk toezicht in de gemeenten

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van de gemeenten met het interbestuurlijk toezicht beschreven zoals de werkgroep die heeft waargenomen. Deze bevindingen zijn ingedeeld in 3 thema's: het proces van interbestuurlijk toezicht, de bestuursovereenkomst en de uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht. Daarnaast wordt aandacht besteed aan een aantal ontwikkelingen die hebben plaatsvonden in de periode dat de werkgroep haar werkzaamheden verrichtte en die van invloed zijn op de conclusies van de werkgroep.

1. Proces van interbestuurlijk toezicht

De werkgroep stelt vast dat de gemeenten in grote lijnen tevreden zijn over hoe het proces van interbestuurlijk toezicht tussen de provincie Overijssel en de gemeenten verloopt.

1.1. De gemeentelijke processtappen

De provincie stuurt het totaalbeeld naar het college van B& W. In alle gemeenten komt het totaalbeeld interbestuurlijk toezicht met een memo of raadsbrief van het college naar de raad. Het college voorziet het bericht van een reactie als daartoe aanleiding is. Soms worden verbeter- of actiepunten genoemd. In het onderzoek is niet gebleken dat de IBT-stukken via een raadsvoorstel naar de raad. Alle raden kennen in dit proces de mogelijkheid om het ook besluitvormend te agenderen voor de raad. Alle gemeenten besteden aandacht aan het domein financieel toezicht in de P&C-cyclus. Op dit moment wordt bij één gemeente het totaalbeeld opgenomen in de verantwoording bij de P&C-cyclus. Meerdere gemeenten overwegen om interbestuurlijk toezicht op te nemen in de P&C-cyclus, te beginnen bij de begroting 2017. Incidenteel wordt het belang aangegeven van het strakker en minder vrijblijvend organiseren van het horizontaal toezicht door de gemeenteraad.

De focus van het ambtelijk management ligt niet op het interbestuurlijk toezicht. Onder meer vanwege de vele toezichtregimes die er bestaan. Opschalen richting de provinciesecretaris doen gemeentesecretarissen zelden waar de processtappen daarvoor wel de mogelijkheid geven. Als er al wordt opgeschaald gebeurt dit door de wethouders.

1.2. Stoplichtmodel en totaalbeeld

Gemeenten beoordelen het stoplichtmodel als adequaat. Aandachtspunt bij het stoplichtmodel zijn de scores "rood" of "oranje". Deze scores vragen om meer onderbouwing en toelichting dan de provincie nu geeft. Daarnaast is niet helder hoe de eindkleur interbestuurlijk toezicht tot stand komt. De relatie tussen de oordelen per domein en het eindoordeel op interbestuurlijk toezicht wordt onvoldoende uitgelegd: het is niet duidelijk wat de weging is van de domeinen en hoe dat resulteert in een eindoordeel.

1.3. Communicatie

In het begin liet de communicatie vanuit de provincie te wensen over. Maar de provincie heeft daarin zeer nadrukkelijk geïnvesteerd. Op dit moment zijn de ervaringen goed. Wel hebben de IBT-coördinatoren behoefte aan informatie-uitwisseling over zaken als centrale regelgeving en nieuw beleid van gedeputeerde staten.

1.4. Transparantie

De gemeenten vinden dat de provincie, in het kader van openheid en transparantie, v de totaalbeelden openbaar moet maken. Zo kunnen gemeenten kennis delen. Inmiddels zijn de totaalbeelden daadwerkelijk openbaar gemaakt.

1.5. Financiële domein

Financiën beschouwen gemeenten als het belangrijkste domein van interbestuurlijk toezicht; het heeft de hoogste attentiewaarde. Het financieel toezicht is de laatste jaren verbeterd, door opname in het proces van interbestuurlijk toezicht. Maar de processen van het financieel toezicht en het interbestuurlijk toezicht verlopen niet synchroon. De provincie rapporteert op twee momenten over de resultaten van het financieel toezicht en deze momenten liggen niet ver uit elkaar. Dit veroorzaakt verwarring bij de gemeenten.

Er is veel onduidelijkheid over de relatie tussen financieel toezicht en interbestuurlijk toezicht. Voor gemeenten is het verwarrend dat er eerst een toezichtsbrief komt waarin staat onder welke toezichtsvorm de gemeente komt en later een IBT-brief waarin de kleur wordt aangegeven voor het financieel toezicht. Hoe de twee brieven zich tot elkaar verhouden is ingewikkeld en niet uit te leggen aan de raad. Bovendien leidt dit, op meerdere momenten, tot stukken in de krant over de financiële situatie van de gemeente met alle interpretaties van dien.

2. Bestuursvereenkomst

Op basis van het wettelijke stelsel en de bestuursvereenkomst is de provincie aan het werk gegaan met interbestuurlijk toezicht. De basis voor dit toezicht is de bestuursvereenkomst die tussen de provincie en de gemeente is gesloten. De werkgroep constateert dat de bestuursvereenkomst nauwelijks bekend is bij de diverse geledingen van de gemeenten, en dat de gemeenteraden niet betrokken zijn bij de totstandkoming hiervan. De gemeenteraden kregen de overeenkomst ter informatie. Dit bevreemdt de werkgroep, omdat in de bestuursvereenkomst de uitgangspunten en de afspraken voor de vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen zijn vastgelegd. Daarnaast worden in de bestuursvereenkomst afspraken gemaakt over de rol van de gemeenteraad. De gemeenten werken dus nog niet conform de bestuursvereenkomst.

De afspraken die gemaakt zijn in de bestuursvereenkomst worden door de provincie nageleefd.

3. Uitgangspunten IBT

Doel van het interbestuurlijk toezicht is het bevorderen van de naleving van de wettelijke medebewindstaken van de gemeenten. De provincie hanteert de volgende uitgangspunten bij de verdere procesoptimalisatie van het interbestuurlijk toezicht: de gemeenten moeten centraal staan in het proces en zij moeten profijt hebben van het interbestuurlijk toezicht. Deze uitgangspunten worden breed onderschreven.

4. Expertmeeting versterken horizontale verantwoording

Op 27 juni 2016 heeft de provincie Overijssel een expertmeeting georganiseerd over versterking van de horizontale verantwoording door de gemeenteraad. De expertmeeting leverde een aantal belangrijke inzichten en bevestigingen op:

- Versterking van de toezichthoudende rol van de gemeenteraad is om diverse redenen niet mogelijk en zelfs onwenselijk. Immers, de gemeenteraad is in zijn vorm, werkwijze en samenstelling bedoeld om politieke controle uit te oefenen. De experts geven aan dat niet verwacht mag worden dat de gemeenteraad ook een toezichtsrol kan vervullen. De werkgroep zal daarom niet spreken over versterking van het horizontale toezicht maar over versterking van de horizontale verantwoording. De werkgroep ziet een rol voor het ministerie van BZK om een einde te maken aan deze spraakverwarring.
- Er zijn grote verschillen tussen provincies als het gaat om het vormgeven van het interbestuurlijk toezicht.
- Het op twee momenten rapporteren over financieel toezicht leidt bij vele gemeenten, ook buiten Overijssel, tot verwarring.
- In de provincies Groningen en Zuid-Holland maakt het interbestuurlijk toezicht deel uit van de P&C-cyclus.

5. Onderzoek Evaluatie IBT Groningen

In de provincie Groningen heeft in 2016 een evaluatie plaatsgevonden van het Groningse IBT-stelsel. Voor de werkgroep was dit rapport interessant omdat in de Groningse IBT-systematiek de gemeenteraad een belangrijke rol speelt. Alle Groningse gemeentebesturen sturen de gemeenteraad tweemaal per jaar systematische informatie over het gemeentelijk functioneren ten aanzien van de wettelijke taken. Die informatie is gegoten in het Groningse toetskader. De gemeenteraad ontvangt de informatie in een zogenaamde IBT-paragraaf bij de begroting en de jaarrekening. De raad beoordeelt aan de hand van de beoordelingsmaatstaven en de in de IBT-paragraaf verschaftte gegevens het gemeentelijk functioneren, waarna de informatie met het oordeel van de raad aan GS wordt overlegd. De onderzoekers concluderen dat in de praktijk het interbestuurlijk toezicht onder raadsleden nauwelijks bekendheid of belangstelling geniet. Het passeren van de IBT-paragraaf in de raad verloopt vrijwel steeds zonder discussie en zonder dat de raad zich een zelfstandig oordeel vormt. In het rapport worden grote vraagtekens geplaatst bij het uitgangspunt de gedachte dat de raad als eerste verantwoordelijk is voor de controle op het gemeentelijk bestuurlijk handelen. De raad is integraal verantwoordelijk voor het functioneren van de gemeente. De andere delen van het gemeentebestuur (B&W en de burgemeester) leggen over hun functioneren politiek-bestuurlijke verantwoording af. De politiek-bestuurlijke verantwoording van B&W en de burgemeester aan de raad moet goed van interbestuurlijk toezicht worden onderscheiden. De onderzoekers geven aan dat 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 informatieverwerking. B&W verschaft de raad allerlei verantwoordingsinformatie. Deze verantwoordingsinformatie kan ook verstrekt worden aan de interbestuurlijke toezichthouder.

6. Landelijke evaluatie

Het ministerie van BZK gaat de wet RGT in 2017 evalueren. Pro Facto gaat dit onderzoek uitvoeren. De centrale vraag van het onderzoek is: "Hoe functioneert het herziene IBT-stelsel, afgezet tegen de doelstellingen van de wetgever, gelet op de uitgangspunten van effectiviteit en efficiency.

5. Conclusies van de werkgroep

Inleiding

De opdracht van de werkgroep luidde: "Inventariseer hoe de gemeenten het proces van interbestuurlijk toezicht ervaren en wat mogelijke verbeterpunten zijn". Werkendeweg kwam de werkgroep tot de conclusie dat de focus van de gemeenten ligt op het proces van interbestuurlijk toezicht. De uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht krijgen weinig aandacht, terwijl ze die volgens de werkgroep wel verdienen. De conclusies van de werkgroep gaan daarom zowel over het proces van het interbestuurlijk toezicht als over de uitgangspunten daarvan.

1. Proces van interbestuurlijk toezicht

De werkgroep concludeert op basis van haar bevindingen:

- dat de gemeenten vinden dat het proces van interbestuurlijk toezicht zich de laatste jaren heeft ontwikkeld, en dat het steeds beter verloopt;
- dat de gemeenten wel vinden dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld in de transparantie rondom de totstandkoming van de kleur van het totaalbeeld, en in de afstemming tussen financieel toezicht en interbestuurlijk toezicht;
- dat een ordelijke procesgang van groot belang is.

2. Uitgangspunten van interbestuurlijk toezicht

De uitgangspunten voor het interbestuurlijk toezicht zijn benoemd in de wet, de bestuursovereenkomst en de procesoptimalisatie van de provincie. In de procesoptimalisatie zijn de uitgangspunten dat de gemeenten centraal moeten staan in het proces van interbestuurlijk toezicht en dat de gemeenten profijt moeten hebben van het interbestuurlijk toezicht. Het is nog de vraag wat de rol van de gemeenteraad moet zijn in dit proces. De uitkomsten van de Overijsselse expertmeeting en van het Groningse evaluatierapport IBT laten zien dat er vraagtekens te plaatsen zijn bij de rol van de raad in het traject van interbestuurlijk toezicht.

De werkgroep concludeert op basis van haar bevindingen:

- dat de uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht nog niet leven bij de gemeenten;
- dat de provincie en de gemeenten de uitgangspunten van interbestuurlijk toezicht nog onvoldoende vorm hebben gegeven;
- dat er in de Overijsselse gemeenten weinig aandacht is voor de rol van de gemeenteraad in het proces van interbestuurlijk toezicht;
- dat het nodig is om discussie te gaan voeren over de rol van de gemeenteraad in het proces van interbestuurlijk toezicht.

6. Aanbevelingen werkgroep

Inleiding

De aanbevelingen van de werkgroep zijn, net als de conclusies, tweeledig: enerzijds gericht op het versterken van het proces van interbestuurlijk toezicht (deel 1) en anderzijds op het vaststellen van de uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht in Overijssel, en het maken van afspraken over de vormgeving daarvan (deel 2).

1. Optimaliseer het proces van interbestuurlijk toezicht

Om het huidige proces van interbestuurlijk toezicht te verbeteren beveelt de werkgroep aan om:

- de resultaten van het financieel toezicht en het interbestuurlijk toezicht op elkaar af te stemmen;
- meer duidelijkheid te geven over hoe de kleur van het totaalbeeld tot stand komt;
- meer toelichting te geven als een gemeente de kleur oranje krijgt op een domein/totaalbeeld;
- Uitvoering te geven aan de afspraken die gemaakt zijn in de bestuursovereenkomst.

2. Stel uitgangspunten vast voor interbestuurlijk toezicht

De werkgroep beveelt de Overijsselse gemeenten en de provincie Overijssel aan om gezamenlijk de uitgangspunten voor het proces van interbestuurlijk toezicht vast te stellen en vorm te gaan geven aan de uitvoering daarvan. De werkgroep wil benadrukken dat de VNG Overijssel en de provincie eerst moeten nadenken over de uitgangspunten en dan pas over de vormgeving daarvan. In ieder geval zouden de volgende uitgangspunten besproken moeten worden:

2.1. Gemeenten centraal stellen in het proces van interbestuurlijk toezicht

Als gemeenten centraal staan in het IBT-proces dan betekent dat, dat het initiatief voor het proces van interbestuurlijk toezicht bij de gemeenten ligt. De werkgroep beveelt aan om dit initiatief neer te leggen bij het college van B&W. Het college betreft vervolgens de gemeenteraad erbij (zie punt 2.3.). Tegelijkertijd kan de provincie bepalen welke informatie van de gemeenten zij nodig heeft om haar eigen wettelijke rol als toezichthouder naar behoren uit te voeren. Een belangrijke vraag is ook of het proces van horizontale verantwoording binnen alle Overijsselse gemeenten uniform moet verlopen, of dat er ruimte is voor maatwerk.

2.2. Gemeenten moeten profijt hebben van interbestuurlijk toezicht

Dit punt is vaak genoemd, maar een concrete invulling ervan is er nog niet. Dit betekent volgens de werkgroep dat de provincie maatwerk zal moeten leveren aan de gemeenten, en dat het lerend vermogen van de gemeenten vergroot moet worden in het proces van interbestuurlijk toezicht. De werkgroep verwacht dat de uitvoering van de aanbevelingen onder punt 1 ook een bijdrage kan leveren aan de vergroting van dit lerend vermogen.

2.3. Rol van de gemeenteraad bij het proces van interbestuurlijk toezicht

De rol van de gemeenteraad bij het interbestuurlijk toezicht is een onderwerp dat veel aandacht krijgt de laatste maanden. Deze rol zal worden meegenomen in de landelijke evaluatie van de wet RGT die in 2017 van start zal gaan.

De werkgroep beveelt de VNG Overijssel en de provincie aan een debat te voeren over de rol van de gemeenteraad in het proces van het interbestuurlijk toezicht. Hierbij is het onderscheid tussen VHV (versterking horizontale verantwoording) en IBT (Interbestuurlijk Toezicht) cruciaal. Versterking van de rol van de gemeenteraad bij de horizontale verantwoording is volgens de werkgroep gewenst. De vervolgvraag is dan welke informatie daarvoor nodig is, en hoe dat georganiseerd moet worden in de gemeenten.

In de bestuursovereenkomst zijn afspraken gemaakt over versterking van het horizontale toezicht. Om de gemeenteraden in positie te brengen en het debat over de taakuitoefening in medebewind tussen de Raad en het College te faciliteren, beveelt de werkgroep aan om de rapportage over de taakuitvoering in medebewind een onderdeel te laten worden van de P&C-cyclus.

Bijlage 1 Werkwijze Interbestuurlijk Toezicht provincie Overijssel

In de rapportage procesoptimalisatie IBT totaal, (provincie Overijssel, september 2015) beschrijft de provincie de werkwijze interbestuurlijk toezicht. De provincie Overijssel houdt toezicht op een aantal wettelijke taken van gemeenten om te waarborgen dat gemeenten hun wettelijk opgelegde taken naar behoren uitvoeren. De provincie streeft ernaar het functioneren van gemeenten te versterken zodat burgers onder alle omstandigheden kunnen vertrouwen op de overheid. Interbestuurlijk toezicht is een instrument om te monitoren hoe de gemeenten hun wettelijke taken uitvoeren en om waar nodig in te grijpen. De provincie Overijssel vindt interbestuurlijk toezicht belangrijk in het kader van de kerntaak Kwaliteit Openbaar Bestuur. Een breed beeld geeft de toezichthoudende bestuurders inzicht in het functioneren van de gemeenten op de wettelijke taken. Het beeld kan onderwerp van gesprek zijn voor de CdK in haar gesprekken met burgemeesters en bij ambtsbezoeken. Als een gemeente niet goed wordt beoordeeld, zou dit aanleiding kunnen zijn voor een interventie.

De provincie houdt toezicht op de uitvoering van de volgende wetten en taken:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro), inclusief de wijze waarop het belang van de provincie Overijssel in de ruimtelijke plannen van de gemeenten wordt verwerkt.
- Archiefwet
- De huisvesting van statushouders
- Financiën van de gemeenten

IBT-totaal

Het doel van IBT-totaal is om op basis van de vijf toezichtregimes een eindoordeel op te stellen voor de uitvoering van alle wettelijke taken door de gemeenten. Dit is een complex proces omdat de vijf toezichtregimes allemaal een eigen werkwijze hebben.

Werkwijze IBT-totaal

Per gemeente beschrijven we:

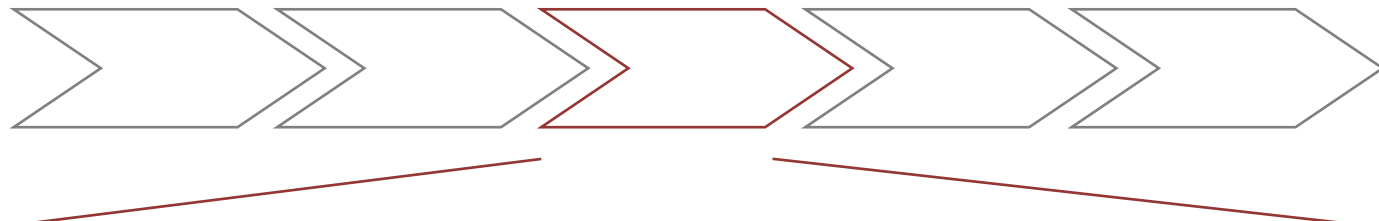
1. De bouwstenen van IBT-totaal
2. Een eindoordeel
3. Een integraal en afgewogen beeld op basis van de 5 domeinen.

Allereerst wordt iedere individuele gemeente per domein beoordeeld aan de hand van de door GS vastgestelde IBT-criteria uit het IBT-kader (onderdeel van de bestuursovereenkomst met de 25 gemeenten). De onderbouwing van de beoordeling per domein wordt gebruikt om een integraal beeld te vormen per individuele gemeente. Afhankelijk van de beoordeling worden per domein verbeterpunten of kritische aandachtspunten benoemd in de onderbouwing. Op basis van de beoordeling per domein, wordt de totaalbeoordeling bepaald, waarbij financieel toezicht, Wabo en RO zwaarder meewegen dan de overige onderdelen.

OVERZICHT PROCES IBT-totaal (uit de procesoptimalisatie IBT-totaal)

Doel IBT Totaal

Toezicht houden op een juiste uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten aan de hand van wettelijke criteria door de totstandkoming van het totaalbeeld IBT (gebaseerd op de toezichtsbeelden van de IBT domeinen financiën, Wabo, RO, archief en huisvesting statushouders) en de uitvoering van het toezichtsregime.



Processchema	Procesbeschrijving
<pre> graph TD Start([Start]) --> Step1[1. Voorbereiding en kader] Step1 --> Step2[2. IBT coördinatoren-dag] Step2 --> Step3[3. Oordelen] Step3 --> Step4[4. Gesprekken burgemeesters] Step4 --> Step5[5. Uitvoeren toezichtsregimes] Step5 --> Einde([Einde]) </pre>	<p>Wat / Wie / Wanneer Co: Coördinatie; Wgl: Werkgroepleden IBT Totaal</p> <p>1. Voorbereiding en kader jun. t/m sept.</p> <ol style="list-style-type: none"> Werkgroepleden aansporen om wetwijzigingen en andere wijzigingen die van invloed zijn op het toezichtskader door te geven aan de coördinator (voor de zomer). IBT-coördinatoren-dag plannen (voor de zomer). Informatie verzamelen over (wets)wijzigingen die van invloed zijn op het toezichtskader en inbrengen in de werkgroep (3x ad-hoc bijeenkomst werkgroep). Toezichtskader/criteria aanpassen op basis van de informatie uit stap 1c. Planning maken voor het IBT Totaal traject (op basis van oude planning en mogelijke verbeteringen). Planning bespreken en eventueel aanpassen. <p>2. IBT-coördinatoren-dag sept. / okt.</p> <ol style="list-style-type: none"> Organiseren van de IBT coördinatoren-dag. Workshop over inhoudelijk onderwerp voorbereiden. Tijdens coördinatoren-dag: sparren met IBT-coördinatoren van gemeenten over de planning en het kader, vragen beantwoorden en het verzorgen van een workshop over een bepaald onderwerp. GS-nota opstellen om het aangepaste toezichtskader te laten vaststellen (portefeuillehouder is afhankelijk van de wijzigingen). <p>3. Oordelen nov. / dec.</p> <ol style="list-style-type: none"> Uitwisselen van beelden en ervaringen in de werkgroep (continu). Per domein: conceptteksten met kleur opstellen, ambtelijk afstemmen met gemeenten en afstemmen met de portefeuillehouder in het PO. Ontvangen van de teksten en kleuren per domein, toekennen van een eindkleur (obv weging zoals in jaarlijkse GS-nota vastgelegd) en het schrijven van een toelichting op de eindkleur. Alle teksten doornemen, eventueel tekstueel aanpassen (in samenwerking met communicatie) en aanpassingen afstemmen met de verschillende domeinen. De eindkleuren bespreken in de werkgroep. Middels een PO-notitie de eindkleuren en teksten (toezichtsbeelden) per gemeente bespreken met de coördinerend portefeuillehouder (CdK).

Bijlage 2 Voorbeeld Planning IBT-totaalbeelden

Wanneer	Wat	Wie
November/december	Ambtelijk opstellen en afstemmen van de sectorale toezichtbeelden per gemeente (per toezichtdomein).	De sectorale medewerkers van provincie nemen initiatief tot afstemming met sectorale medewerkers van de gemeente
januari – februari	Opstellen totaalbeelden aan de hand van de sectorale toezichtbeelden	De IBT- coördinatoren van provincie ism sectorale medewerkers van de gemeente
februari	Verzending van de concept- totaalbeelden naar gemeenten start afstemming	De IBT-coördinatoren van provincie nemen initiatief tot afstemming met IBT-coördinatoren van de gemeente
februari - maart	Bestuurlijke afstemming totaalbeelden met portefeuillehouders: <ul style="list-style-type: none"> • Totaalbeelden worden voorgelegd aan portefeuillehouders provincie inclusief de nieuwe weging • Ambtelijke afstemming totaalbeelden • Totaalbeeld van je gemeente voorleggen aan je bestuurder. 	De IBT-coördinatoren van provincie IBT-coördinatoren van de gemeente IBT-coördinatoren van de gemeente
maart	Bestuurlijke afstemming totaalbeelden met college van GS/B&W <ul style="list-style-type: none"> • Totaalbeelden worden voorgelegd aan college van Gedeputeerde Staten provincie • Totaalbeelden worden voorgelegd aan college van B&W 	De IBT-coördinatoren van provincie IBT-coördinatoren van de gemeente
Eind maart	Versturen totaalbeelden aan gemeenten.	De IBT-coördinatoren van provincie