

Statenmededeling

Onderwerp

Evaluatie Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016 - 2019

Datum

26 november 2019

Documentnummer

GS: 4607980

PS: 4617835

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

de beleidsevaluatie ex art. 217a PW van het Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016 - 2019

Aanleiding

De rol van toezichthouder is een van de kernrollen van de provincie. Eind 2015 hebben we het *Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 216 – 2019* vastgesteld. Dit beleidskader loopt eind dit jaar af en daarom hebben we het laten evalueren door onderzoeksbureau Seinstra Van De Laar. In de [Statenmededeling 4478558](#) van 12 maart 2019 hebben wij u over de opzet van het onderzoek geïnformeerd. Onze belangrijkste vraag was of wij onze beleidsdoelen zoals ze geformuleerd zijn in het beleidskader hebben gerealiseerd. Belangrijk daarbij was de vraag of dit binnen de gestelde budgetten en formatie op een doelmatige manier gebeurd is. Tevens wilden wij een antwoord op de vraag hoe het nu gesteld is met de bekendheid en beleving van het Interbestuurlijk Toezicht onder colleges van B&W, gemeenteraadsleden en de waterschapbestuurders. Het rapport levert inzichten op over de resultaten, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Bevoegdheid

Deze evaluatie is uitgevoerd conform artikel 217a Provinciewet dat GS verplicht onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar beleid en u daarover te informeren, zodat u uw controlerende rol kunt vervullen. Het interbestuurlijk toezicht is het toezicht dat de provincie uitoefent op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. Dit toezicht vindt plaats op zes toezichtgebieden: archief- en informatiebeheer, financieel toezicht, huisvesting vergunninghouders, monumentenzorg, omgevingsrecht en ruimtelijke ordening. Het vaststellen van een kader waarbinnen het toezicht

uitgeoefend wordt, is een bevoegdheid van het college van Gedeputeerde Staten.

Datum

26 november 2019

Documentnummer

GS : 4607980

PS : 4617835

Samenvatting evaluatierapport

De opzet van het provinciale toezicht op de Brabantse lokale overheden is vastgelegd in het huidige [IBT beleidskader 2016-2019](#). In dit beleidskader is beschreven welke doelstellingen de provincie wil bereiken met het toezicht en welke strategie gevolgd wordt. Eind 2019 loopt het beleidskader af. Om deze reden heeft de provincie het adviesbureau Seinstra Van De Laar (SVDL) gevraagd om het IBT beleidskader te evalueren.

Daarbij is specifiek gevraagd naar de werking en de effecten van de [Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant](#) en naar de impact van de gebruikte communicatiemiddelen van de provincie. Gekeken is naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleidskader. De doelmatigheid van provinciale middelen en fte (in termen van een provinciale benchmark) is niet onderzocht; gekozen is om de aandacht te richten op de externe werking van het provinciaal IBT. Zowel intern als extern zijn de beelden en praktijkervaringen met het huidige toezicht in beeld gebracht en is door de onderzoekers een ontwikkelingsperspectief voor de toekomstige uitvoering van het toezicht geschetst.

Toelichting vooraf op de analyse en vijf hoofdconclusies van SVDL

Het beleidskader IBT 2016-2019 van de provincie Noord-Brabant is vooral gericht op het verbeteren van de mate waarin toezichtontvangers voldoen aan de wettelijke eisen. Daarbij is het uitgangspunt om sober en op afstand toezicht te houden. De analyse van het huidige beleidskader richt zich op de bijdrage die door de provincie is geleverd opdat toezichtontvangers voldoen aan de wettelijke eisen. Aanvullend is relevant of daarmee ook de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is verbeterd. Het (beter laten) functioneren van het openbaar bestuur is immers een van de strategische doelstellingen van het beleidskader. Als de onderzoekers in hun analyse praten over de impact van het IBT-beleidskader, dan doelen ze met name op de bijdrage die het IBT heeft op het daadwerkelijk verbeteren van de uitvoeringspraktijk.

De onderzoekers komen tot de volgende vijf hoofdconclusies:

1. Het huidige IBT beleidskader voldoet, de impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt.
2. Zowel provincie als gemeenten zijn redelijk tevreden over huidige opzet en werking van het IBT, wel met de nodige ontwikkelpunten.
3. De belevingswereld van de provincie en de gemeenten sluiten beperkt op elkaar aan.
4. Vanuit beide kanten is er behoefte aan een meer gezamenlijk proces en meer lerend toezicht.
5. Communicatiestrategie uit het beleid werkt deels, maar vraagt om nuanceren.

1. *Het huidige IBT beleidskader voldoet. De impact op de uitvoeringspraktijk van toezichtontvangers is echter beperkt.*

Als het gaat om de mate van doelbereik zien de onderzoekers het volgende. Er is een goede bijdrage geleverd aan de *correcte uitvoering* van de wettelijke taken. Het concrete doel om eind 2019 geen enkele overheid met 'voldoet niet' te beoordelen en minstens de helft met 'voldoet' is eind 2018 dan ook al een heel eind gevorderd. Tegelijkertijd is de constatering dat er een beperkte bijdrage is geleverd aan het *beter* functioneren van het openbaar bestuur/lokale overheden. De mate waarin de provincie bijdraagt aan het beter functioneren van de horizontale controle (dat wil zeggen de mate waarin de gemeenteraden hun controlerende taak uitvoeren) is niet expliciet vastgesteld in dit onderzoek. De nadruk in het onderzoek ligt op de manier waarop toezichthouders en toezichtontvangers hun inspanningen beoordelen en beleven. De onderzoekers krijgen signalen dat toezichtontvangers kritisch zijn over de efficiency van het door de provincie gevoerde proces. Intern (bij de provincie) geven de toezichthoudende ambtenaren aan dat door een andere of grotere inzet van fte meer impact kan worden gerealiseerd (bijvoorbeeld door een grotere adviserende en verbindende rol van de provinciale toezichthouders, zie bij punt 4 hieronder).

De toezichthouders zijn tevreden over de opzet van het huidige beleidskader. Het beleid en de onderliggende waarden en kwaliteiten zijn werkbaar en extern herkenbaar. De hoeveelheid waarden maakt echter dat ze niet allemaal doorleefd worden. Er is beperkte ruimte voor de invulling van lerend toezicht. Overall is het beeld dat het huidige beleid een beperkte impuls geeft aan de uitvoeringspraktijk van de toezichtontvangers. Dat zit met name in de paradox van sober en op afstand toezicht houden versus impact maken.

2. *Gemeenten en Waterschappen zijn redelijk tevreden over de huidige opzet en werking van het IBT, wel nodige ontwikkelpunten.*

Bestuurlijk en ambtelijk wordt het IBT door toezichtontvangers beoordeeld met een cijfer tussen de 6 en de 7. Er is tevredenheid onder de toezichtontvangers over de opzet van het beoordelingsproces en de totstandkoming van de beoordelingsresultaten. Ook kan het IBT werken als stok achter de deur. Er zijn wel ook de nodige ontwikkelpunten genoemd:

- Zo zijn er twijfels bij de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht (zie ad 1);
- Is de risicoafweging die de provincie maakt niet altijd helder;
- Is de aangepaste Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant maar bij een kleine groep bekend en daar waar deze bekend is, maar beperkt helpend en verhelderend.

Datum

26 november 2019

Documentnummer

GS : 4607980

PS : 4617835

3. *De belevingswereld van de provincie en gemeenten sluiten beperkt op elkaar aan.*

De provinciale toezichthouders en de toezichtontvangers begrijpen elkaar niet altijd. De rol, verantwoordelijkheid en organisatorische context van zowel toezichthouder als toezichtontvanger is onderling niet helder. Mede hierdoor wordt de toegevoegde waarde van de rol van de provincie maar beperkt gezien. Het is van belang om deze rollen te herbevestigen en te expliciteren. Ook blijkt dat het sober en op afstand toezicht houden door de provincie kan resulteren in een beperkt gevoel voor eigenaarschap bij toezichtontvangers om verbeteringen in het kader van het IBT door te voeren.

4. *Vanuit beide kanten is er behoefte aan een meer gezamenlijk proces en meer lerend toezicht*

De toezichtrol is in de huidige opzet 'eng' ingevuld en er is in de afgelopen jaren bij zowel toezichthouders als toezichtontvangers de behoefte ontstaan om de rol op een andere manier in te vullen. Met de introductie van themaonderzoeken en reality checks is hier een eerste stap in gezet. Een veel gehoorde wens is om de rol van toezichthouder en adviseur te combineren.

Vanuit de kant van de toezichtontvangers is er behoefte aan meer gezamenlijkheid in het beoordelingsproces. Vanuit de kant van de provincie is de wens om lerend toezicht uit te oefenen. Dit betekent meer en actief delen van kennis. En het betekent dat de provincie Noord-Brabant meer moet optreden als verbinder en facilitator om gezamenlijkheid te creëren. De provincie kan deze verbindende rol meer pakken om haar toegevoegde waarde te vergroten.

5. *Communicatiestrategie uit het beleid werkt deels, maar vraagt om nuancering*

De communicatiedoelen en -sporen uit het beleid zijn deels gerealiseerd. De lokale overheden zijn grotendeels op de hoogte van hoe het toezicht uitgevoerd wordt. Ook is de provincie transparant in het delen van haar resultaten, zowel per toezichtgebied als met haar integrale publicatie van beoordelingsresultaten. Waarbij het openbaar maken van de resultaten als prettig wordt ervaren. Wel vraagt het gebruik van de 'stoplicht'-kleuren bij publicatie om nuancering. De doelstelling dat alle betrokken actoren ook daadwerkelijk hun rol oppakken, is niet geheel gerealiseerd. Het IBT zet in enkele gevallen aan tot verbetering of werkt als stok achter de deur. Maar politiek en bestuur (aan de zijde van toezichtontvangers) stellen slechts in enkele gevallen kritische vragen over de beoordelingsresultaten.

Datum

26 november 2019

Documentnummer

GS : 4607980

PS : 4617835

Mogelijke ontwikkelingsperspectieven volgens de onderzoekers: ofwel zo doorgaan of kiezen voor fundamentele verandering

Sober en op afstand toezicht houden is nu bepalend voor de rol van de provincie, maar de impact blijkt hierdoor beperkt. Het onderzoeksbureau onderkent voor IBT twee ontwikkelingsperspectieven:

- het huidige beleid(skader) en de bijpassende werkwijze optimaliseren, maar dan blijft de impact op de uitvoeringspraktijk beperkt.
- kiezen voor meer impact, waarbij fundamentele aanpassingen nodig zijn ten aanzien van het uitgangspunt 'sober en op afstand', beleid aangescherpt moet worden (doelstellingen veranderen van "voldoen aan aspecten" naar "de werking van aspecten") en de interne opzet en uitvoering van het toezicht anders wordt.

Datum

26 november 2019

Documentnummer

GS : 4607980

PS : 4617835

Kernboodschap

1. *We herkennen ons in de conclusies van het evaluatierapport*

We onderschrijven de conclusies die de onderzoekers trekken over de doeltreffendheid van het interbestuurlijk toezicht in de afgelopen jaren. De toezichtontvangers zijn redelijk tevreden over de huidige opzet en werking van IBT en we constateren dat er op de meeste toezichtgebieden aanzienlijke resultaten worden geboekt bij de uitvoering van wettelijke taken (steeds meer gemeenten voldoen). We erkennen tegelijkertijd dat de impact van ons provinciaal handelen op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk gering is. We zijn het eens met de onderzoekers dat dit een gevolg is van het uitgangspunt om het toezicht "sober en op afstand" uit te voeren.

Consequenties

1. *De conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie zullen worden betrokken bij het nieuwe beleidskader voor 2020 en verder.*

Het huidige beleidskader IBT loopt eind dit jaar af. Het vaststellen van een nieuw beleidskader is een van onze bevoegdheden. We zullen uiterlijk in januari 2020 een nieuw beleidskader voor 2020 en verder vaststellen. Daarin zullen de conclusies en ontwikkelrichtingen uit deze evaluatie betrokken worden. Aanvullend daarop zullen we ook kijken naar de uitgangspunten van de Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht, die IPO, VNG, UvW en de ministeries van BZK en Financiën afgelopen jaar hebben vastgesteld. Daarbij blijft wat ons betreft centraal staan dat IBT als onderdeel van een beter functionerend openbaar bestuur in belangrijke mate kan bijdragen aan de grote maatschappelijke opgaven die in Brabant spelen. In het bestuursakkoord hebben we daarom aangegeven te streven naar een grotere impact van het toezicht door enerzijds de toezichthoudende taak en anderzijds via dialoog een lerend effect te bewerkstelligen. In lijn met de principes van de Omgevingswet streven we ernaar om ons toezicht integraler, meer vanuit de maatschappelijke opgaven en samen met de toezichtontvangers vorm te geven en uit te voeren. De Brabantse toezichtontvangers en de VBG betrekken we bij de uitwerking van het nieuwe beleid.

Europese en internationale zaken

Niet van toepassing

Datum

26 november 2019

Documentnummer

GS : 4607980

PS : 4617835

Communicatie

Het evaluatierapport wordt gepubliceerd op de provinciale website en toegezonden aan alle toezichtontvangers.

Vervolg

De planning is dat we in januari 2020 het nieuwe beleidskader interbestuurlijk toezicht voor 2020 en verder vaststellen. We zullen tegelijkertijd een uitvoeringsprogramma voor 2020 vaststellen. Beide documenten worden u daarna ter kennisname gestuurd.

Bijlagen

Evaluatie Beleidskader IBT Provincie Noord-Brabant, SVDL

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Programmamanager: de heer S. Terpstra, (073) 680 82 84, sterpstra@brabant.nl.

Opdrachtnemer: de heer I.J.H. Koch, (073) 681 20 78, ikoch@brabant.nl.