

Vergaderjaar 2019–2020

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 286

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2020

In deze brief informeer ik u over het vervolg op de eind 2018 aan uw Kamer aangeboden Agenda Toekomst (interbestuurlijk) Toezicht (ATT) (Kamerstuk 29 362, nr. 275). Daarmee geven gemeenten, provincies en Rijk gezamenlijk invulling aan de in 2018 in de «Programmastart Interbestuurlijk Programma» gemaakte afspraak om te «werken aan vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het toezicht zo effectief mogelijk is en passend is bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven.» In de ATT is als gezamenlijk doel geformuleerd: *«interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is»*.

In de Agenda zijn vijf actielijnen benoemd waarlangs het interbestuurlijk toezicht de komende jaren zal worden doorontwikkeld:

1. Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht,
2. Beter voeren dialoog,
3. Beter leren via toezicht,
4. Uniformeren uitvoering toezicht en
5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's.

Deze actielijnen zijn in 2019 door bovengenoemde partijen uitgewerkt in een concreet actieplan toekomst (interbestuurlijk) toezicht in samenwerking met professionals (VNG, specialisten) en vertegenwoordigers van toezichtontvangers (gemeenten, provincies en waterschappen) en toezichthouders (ministerie BZK en provincies). Het actieplan, dat op onderdelen al in uitvoering is genomen, is als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

De Agenda en de daarmee beoogde verandering in werkwijze zijn tevens onderdeel van de in mijn brief van 18 oktober 2019 over de toekomst van het openbaar bestuur aangekondigde maatregelen om de medeover-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

heden beter toe te rusten op hun taken en verantwoordelijkheden². Dat moet ervoor zorgen dat Rijk en provincies, provincies en gemeenten of provincies en waterschappen niet langer tegenover elkaar maar naast elkaar staan. Om er samen voor te zorgen dat de kwaliteit van het openbaar bestuur naar een hoger niveau getild wordt. En daar hebben de inwoners uiteindelijk baat bij.

Waar werken we naartoe/wat willen we bereiken?

Het «nieuwe» interbestuurlijk toezicht is primair gericht op het inzichtelijk krijgen en beheersen van toekomstige mogelijke financiële risico's en risico's verbonden aan de uitvoering van taken die aan provincies, gemeenten of waterschappen bij of krachtens wet zijn opgedragen (medebewindstaken)³. Daardoor komen knelpunten in een vroeg stadium in beeld en is er ook tijdig een verbeteringslag mogelijk. Hiermee wordt tevens beoogd het toezicht efficiënter en effectiever in te richten en de uitvoeringslasten zoveel mogelijk te beperken. Het interbestuurlijk toezicht draagt daarmee bij aan verbetering van de taakuitoefening door de medeoverheden en dus aan verhoging van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Het voeren van de dialoog is hierin wezenlijk: toezichtontvangers en toezichthouders bespreken regelmatig samen en op constructieve wijze voor de verschillende toezichtdomeinen de te onderkennen (toekomstige) risico's, de beheersing daarvan en knelpunten bij de uitvoering van deze taken. De basis van het interbestuurlijk toezicht is wederzijds vertrouwen en respect. De diverse rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk voor elkaar evenals de onderlinge verhouding.

De toezichtontvangers zijn primair zelf verantwoordelijk voor het signaleren, analyseren en beheersen van de risico's binnen hun organisatie. Daartoe beschikken zij over instrumenten (data, methodieken etc.) om de eigen situatie te bezien, risico's te identificeren en beheersmaatregelen te nemen. Door hierover transparant te zijn kan de toezichthouder beoordelen of de horizontale checks & balances (interne controle en beheersmaatregelen) op orde zijn. Als dat het geval is houdt de toezichthouder afstand. Waar verbetering gewenst is blijft de toezichtontvanger daarvoor verantwoordelijk, maar kan de toezichthouder bijdragen door kennis, expertise, trends en goede voorbeelden te delen. En als verbeteringen uitblijven grijpt de toezichthouder in. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de bestaande interventiemogelijkheden, zoals die in de wettelijke interventieladder zijn opgenomen.

Op deze manier is maatwerk mogelijk en kan de toezichthouder zijn inzet richten op die provincies, gemeenten of waterschappen waar zich daadwerkelijk risico's met betrekking tot de taakuitvoering voordoen. Voor provincies, gemeenten en waterschappen die hun interne risicobeheersing op orde hebben en hier transparant over zijn geldt dat het toezicht tot een minimum kan worden beperkt.

De uitvoering van het toezicht wordt zo uniform mogelijk gedaan door de provincies. Er zijn landelijke afspraken over de scope en reikwijdte van het (generieke) interbestuurlijk toezicht, de toepasselijke normen en toetsingscriteria per onderscheiden toezichtsdomein en de te hanteren werkwijzen en methodiek(en) bij de uitvoering van het toezicht.

² Kamerstuk 35 300 VII, nr. 7

³ Het interbestuurlijk toezicht op specifieke sectorwetgeving, zoals uitgeoefend door de vakdepartementen en/of de daaronder opererende inspecties, valt niet onder het bereik van de Agenda. Wel wordt bij de uitwerking van de Agenda zoveel mogelijk de verbinding gemaakt met deze toezichthouders, o.a. gericht op het delen van inzichten en data en het afstemmen van werkwijzen en methodieken.

Wat gaan we hiervoor doen?

Vormgeving van het interbestuurlijk toezicht langs bovengenoemde lijnen betekent een andere rolopvatting en daarmee een omslag in het denken en doen van toezichthouders én toezichtontvangers.

Ervaringen met vergelijkbare trajecten hebben geleerd dat veranderen en acceptatie ervan tijd kosten en dat de beste resultaten worden gehaald door veranderingen stapsgewijs door te voeren⁴. Op basis van deskundig advies (dr. ing. Martin de Bree, onderzoeker bij de Rotterdam School of Management (RSM) van de Erasmus Universiteit Rotterdam) is gekozen voor een programmatische, lerende aanpak: (lokaal) starten, experimenteren, leren en (verder) implementeren. Dat houdt in dat toezichthouders en toezichtontvangers lokaal/regionaal samen aan de slag gaan om voor de verschillende actielijnen van de ATT te kijken wat écht werkt en aan de hand daarvan best practices ontwikkelen. Zo geven we werkendeweg invulling aan het nieuwe toezicht en wordt dit stapsgewijs ingebed in de toezichtkaders. We beginnen daarbij niet op nul. In het afgelopen jaar is door verschillende provincies en gemeenten al ervaring opgedaan met het gezamenlijk vormgeven van het toezicht in lijn met de Agenda en zijn best practices ontwikkeld. Voorbeelden zijn de risicogerichte aanpak voor het generiek toezicht in Groningen, de integrale wijze van rapporteren in Overijssel en het informatieportaal van de provincie Zuid-Holland. Uiteraard wordt hierop voortgebouwd.

Actieplan

In samenspraak met betrokken toezichthouders en toezichtontvangers is het bij deze brief gevoegde actieplan opgesteld met daarin concrete acties ter uitwerking van de ATT en wat de beoogde resultaten daarvan zijn. De acties worden toegepast op de diverse onderdelen van het interbestuurlijk toezicht: het financieel toezicht en het generiek toezicht op de belangrijkste toezichtdomeinen (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; Wabo), ruimtelijke ordening, informatie- en archiefbeheer, huisvesting statushouders en gebouwd erfgoed/monumentenzorg).

Lerende aanpak: uitvoeringsprogramma

Om invulling te geven aan de lerende aanpak en te ervaren wat écht werkt zijn de acties in het actieplan opgenomen in een onderliggend uitvoeringsprogramma. Dit uitvoeringsprogramma onder verantwoordelijkheid van BZK, VNG en IPO ondersteunt en faciliteert de verdere uitwerking en implementatie van het actieplan de komende jaren.

In december 2019 is mijn ministerie in samenspraak met vertegenwoordigers van VNG, IPO, gemeenten en provincies gestart met de organisatie van zogenaamde risicosessies om met elkaar voor verschillende onderwerpen (zoals de Omgevingswet, waterschappen, informatie- en archiefbeheer, grote projecten en evenementen, verbonden partijen, het Sociaal domein, grondexploitaties en financiële risico's) te komen tot een gedeelde risico-analyse. Zoals toegezegd in reactie op de initiatiefnota van het lid Koerhuis over de toekomst van het gemeentelijk grondbeleid, maakt ook het onderwerp grondexploitaties hier deel van uit⁵. De sessies moeten leiden tot een gezamenlijk beeld van de belangrijkste risico's en tot de ontwikkeling van risicoprofielen die als basis kunnen dienen zowel voor de uitvoering van het interbestuurlijk (verticaal) toezicht (vanaf 2021)

⁴ Als voorbeeld kan worden gewezen op de ontwikkeling en toepassing van systeemgericht toezicht in en door de provincie Noord-Brabant. Zie voor meer informatie o.a. Beleidskader systeemgericht toezicht, provincie Noord-Brabant, 15 december 2011.

⁵ Kamerstuk 35 177, nr. 3

als voor de toezichtontvangers om hun eigen (interne) horizontale checks & balances aan te scherpen en op orde te brengen.

Kritische succesfactoren/randvoorwaarden

Horizontale controle door de volksvertegenwoordiging staat voorop. De gemeenteraad is primair verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, kaderstelling en controle van de uitvoering van taken door het college van B&W. De gemeenteraad is geen toezichthouder en houdt ook geen toezicht op de uitvoering van (wettelijke) taken van het college van burgemeester en wethouders.

Het college legt verantwoording af over het gevoerde bestuur aan de gemeenteraad en de raad heeft daarbij een controlerende taak. De politieke verantwoording en controle gaan verder dan alleen de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken. Die gaan ook over de uitvoering van autonoom beleid. Accountants, auditors, gemeentelijke rekenkamers e.a. hebben ook een rol in de horizontale verantwoording en controle. Of ze helpen het college met de verantwoording, dan wel de raad met de interne controle.

Deze kabinetsperiode zijn diverse initiatieven in gang gezet gericht op versterking van de rol van de gemeenteraad/provinciale staten, zoals het programma Democratie in Actie van BZK en de VNG gericht op versterking van toerusting en ondersteuning van raads- en statenleden en griffiers, het wetsvoorstel ter versterking van de positie van lokale rekenkamers, het wetsvoorstel ter versterking van de democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen etc.

Daarnaast zijn toezichtontvangers als gezegd primair zelf verantwoordelijk voor het signaleren, analyseren en beheersen van de risico's binnen hun organisatie. Vanuit VNG Risicobeheer worden gemeenten ondersteund bij het op orde brengen van de interne risicobeheersmaatregelen en controlemechanismen en hoe daarover transparant te zijn. Als de horizontale controle en verantwoording op orde zijn, kan de toezichthouder op afstand blijven. De inzet op deze onderdelen is daarmee randvoorwaardelijk voor de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht volgens de uitgangspunten van de Agenda.

Communicatie en rapportage

Ten slotte zijn communicatie over het verandertraject, goede ondersteuning bij de ontwikkeling en toepassing van nieuwe werkwijzen en het verspreiden van goede voorbeelden van groot belang. Het hiervoor genoemde uitvoeringsprogramma zal hier in belangrijke mate in gaan voorzien. Daarnaast zijn professionals uit de praktijk van het toezicht nodig die een voortrekkersrol kunnen vervullen bij het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen en het verspreiden van goede voorbeelden. We zoeken daarvoor nadrukkelijk aansluiting bij goede ervaringen uit de huidige toezichtpraktijk.

Met het actieplan en het uitvoeringsprogramma is in samenwerking met het IPO en de VNG gezorgd voor bestuurlijke verankering en borging van het programma en de te behalen resultaten. Alle partijen hebben aangegeven zich voor de looptijd van de Agenda (nu nog een periode van vier jaar) te committeren aan het participeren in het uitvoeringsprogramma, zoals het meedoen aan pilots en ontwikkeltrajecten.

Tot nu toe ontvangt uw Kamer jaarlijks een toezichtverslag over het financieel toezicht op de decentrale overheden. Te beginnen over 2020 zullen voortgang en resultaten van het actieplan ATT aan dit verslag worden toegevoegd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren