



Aan  
De raad van de gemeente Woudenberg  
Postbus 16  
3930 EA WOUDENBERG

Gemeente Woudenberg	
Verseon-nummer:	225406
23 APR 2019	
beh. ambtenaar:	I/ABO
in afschrift aan:	rodsgrific
hoort bij:	

**VERZONDEN 16 APR 2019 10:19**  
 DATUM 16 april 2019  
 NUMMER 81EA6300  
 UW BRIEF VAN  
 UW NUMMER  
 BIJLAGE 3

TEAM BIN / IBT Financieel toezicht  
 REFERENTIE A.J.J. van Dixhoorn-Hoogenboom  
 DOORKIESNUMMER 030-2582455  
 E-MAILADRES ria.van.dixhoorn-hoogenboom@provincie-utrecht.nl  
 ONDERWERP Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Begrotingscirculaire 2020

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij sturen wij u twee documenten aan die van belang zijn voor het toezichtproces vanaf 2020 en het opstellen van uw begroting 2020 en de meerjarenraming 2021 – 2023:

- Nieuw Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK 2020) (d.d. 9 april 2019);
- Begrotingscirculaire 2020 (begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten).

Daarnaast is ter informatie bijgevoegd:

- Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht (hierna: de Agenda).  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (documenten, kamerstukken, 2018, kamerbrief-agenda-toekomst-toezicht)

#### Waarom een nieuw Gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK 2020)?

Het uit 2014 daterende *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader – Kwestie van evenwicht* (GTK 2014) is aan vernieuwing toe. Enerzijds omdat er behoefte bestaat aan modernisering van het toezicht, anderzijds is het een actualisatie vanwege diverse ontwikkelingen, waaronder de decentralisaties in het Sociaal Domein en de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Uit een aantal gehouden evaluaties van het interbestuurlijk en financieel toezicht kwam naar voren dat modernisering van dit toezicht wenselijk is. Dat heeft geleid tot het aanbieden eind 2018 van de *Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht* aan de Tweede Kamer. De opgaven waar het openbaar bestuur voor gesteld staat, zijn in de afgelopen jaren veranderd en complexer geworden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO), de staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken hebben gezamenlijk ingezet op verandering van het toezicht. In de Agenda is aan de hand van zeven ontwerpprincipes en vijf actielijnen beschreven welke veranderingen van het toezicht gevraagd worden. De Agenda is als bijlage bij deze brief gevoegd.



Het vernieuwde Gemeenschappelijk financieel toezichtkader zet een eerste stap in de richting die de Agenda wenst. Het geeft vooral invulling aan:

- Uniformiteit en maatwerk
- Risicogericht toezicht
- Toezicht is proportioneel
- Beter voeren van de dialoog

Met het GTK 2020 is nog geen werk gemaakt van een gezamenlijk toezichtkader voor het financieel en generiek interbestuurlijk toezicht. Dat gebeurt in actielijn 4 van de Agenda, *Uniformeren uitvoering toezicht*. Overigens geldt, dat het GTK 2020 op termijn zal worden aangepast aan de hand van de resultaten van alle actielijnen uit de Agenda.

Wij hechten er aan te benadrukken dat het wettelijke toezichtcriterium - gemeente stelt een structureel en reëel sluitende begroting vast - niet gewijzigd is. Wel is nieuw, dat wij ons oordeel over het structurele en reële begrotingsevenwicht vormen met behulp van een zogeheten toetspuntenlijst. Deze toetspuntenlijst werkt als een zeef. Aan de hand van een aantal vragen bepalen wij of een begroting voldoet aan de criteria. Als de begroting van uw gemeente aan alle criteria voldoet, valt die door de zeef en vindt geen nader onderzoek meer plaats. Het gebruik van een toetspuntenlijst betekent niet dat er geen ruimte meer is voor maatwerk en dialoog. Het GTK 2020 heeft juist als uitgangspunt dat goed toezicht alleen in dialoog kan worden uitgevoerd. In hoofdstuk 6.2 (Bepalen van het toezichtregime) en bijlage 1 wordt de toetspuntenlijst en de werking ervan uitgebreid toegelicht. Deze werkwijze vormt een aanzet om het financieel toezicht transparanter en meer risicogericht en proportioneel te maken.

Voorts wordt in hoofdstuk 7 van het GTK 2020 een aantal binnen het financieel toezicht gehanteerde kaders en begrippen uitgewerkt, zoals de raming van de algemene uitkering, taakstellingen en bezuinigingen. Deze begrippen werden voorheen opgenomen in onze zogenaamde begrotingscirculaire (met begrotingsrichtlijnen en toetspunten) die wij jaarlijks aan uw raad en het college van burgemeester en wethouders sturen.

#### **Begrotingscirculaire 2020 (begrotingsrichtlijnen en toetsingsaspecten)**

Zoals hiervoor al aangegeven ontvangt u ieder jaar relevante en actuele informatie over de wijze waarop uw (meerjaren)begroting wordt beoordeeld. Dit doen wij vanuit onze wettelijk taak, het financieel toezicht. Het is belangrijk deze informatie te betrekken bij de kaderstelling en bij de vaststelling van uw begroting.

Uw gemeente heeft de verantwoordelijkheid om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Ieder jaar besluiten wij op grond van artikel 203 van de Gemeentewet vóór 1 januari of uw gemeente onder repressief of preventief toezicht valt. Het doel van het financieel toezicht is het bevorderen van een gezonde financiële huishouding en voorkomen dat gemeenten niet meer in staat zijn financiële tekorten zelf op te lossen.

In het GTK 2020 zijn de kaders en begrippen opgenomen die ieder jaar in de begrotingscirculaire terugkomen. Dit betekent dat de begrotingscirculaire voor 2020 kleiner van omvang is dan u gewend bent en alleen nog speerpunten bevat voor de beoordeling van de eerstkomende begroting. De begrotingscirculaire 2020 is dus aanvullend. Niet veranderd is dat wij een afschrift van deze circulaire naar uw college van burgemeester en wethouders sturen. In de circulaire zijn financieel technische onderwerpen opgenomen die wellicht meer voor het college bestemd zijn en van belang zijn voor de opstelling van de begroting.

Heeft u vragen over het GTK 2020, de inhoud van de begrotingscirculaire of de vertaling hiervan in uw begroting aarzel dan niet contact met ons op te nemen. Uw griffier kan hiervoor bovengenoemde contactpersoon benaderen.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Utrecht,  
namens hen,

drs. D.D. Straat  
Gedeputeerde Mobiliteit, Financiën en Integraal Gebiedsprogramma

**Bijlage bij brief aan Utrechtse gemeenteraden**

**Nr. 81EA6300**

**En**

**Bijlage bij (afschrift)brief aan Colleges van burgemeester en wethouders**

**Nr. 81EB4F99**

**Kamerbrief: Agenda-toekomst-toezicht**

**Agenda-toekomst-van-het-interbestuurlijke-toezicht**



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2511AE Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-  
Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

DG Bestuur Ruimte en  
Wonen  
Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147  
Den Haag  
20011  
2511AE

Kenmerk  
2018-0000964681

Uw kenmerk

Datum 21 december 2018  
Betreft agenda toekomst toezicht

In het Interbestuurlijk programma hebben Rijk, IPO en VNG afgesproken dat samen gewerkt wordt 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. Voor de zomer heb ik u bij brief van 20 juni 2018 (Kamerstukken II 29 362 nr. 273) twee evaluaties van het functioneren van het generiek en financiële interbestuurlijk toezicht gestuurd. Met deze brief heb ik geduid dat in goede samenspraak Rijk, provincies en gemeenten willen komen tot een strategische agenda voor de toekomst van het toezicht. Daarbij heb ik aangegeven aan de hand van welke thema's het gesprek tussen Rijk, provincies en gemeenten gevoerd werd.

Met deze brief bied ik u de gezamenlijke agenda van gemeenten, provincies en Rijk aan voor het gewenste toekomstige toezicht. De agenda is het resultaat van een proces waarbij we in lijn met het gedachtegoed van het Interbestuurlijk programma als overheden samen hebben uitgewerkt hoe dit wordt aangepakt. Met deze agenda is gekozen voor een toekomstgerichte, praktische aanpak. Er is niet gekozen voor een nieuwe theoretische onderbouwing. Met deze agenda wordt primair ingezet op een beleidsmatige verandering van het toezicht door de primaire toezichthouder. Zo wordt het interbestuurlijk toezicht maatschappelijk relevanter gemaakt zonder al te stevige systeemingrepen. De in de agenda opgenomen actielijnen besteden ook aandacht aan het beperken van administratieve lasten en kosten van toezicht en aan samenwerking vanuit toezicht.

De vervolgstap is het uitwerken van een concreet plan van aanpak. Ook zal worden gezien hoe zich dit verhoudt tot de terreinen waarop vakministers verantwoordelijk zijn voor interbestuurlijk toezicht en stelseltoezicht van de Inspectie SZW.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren





## Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

### Aanleiding

De wereld is in beweging en het openbaar bestuur dient zich daar op aan te passen. Onderdeel van die veranderende wereld is dat de opgaven waar het openbaar bestuur voor gesteld staat, in de afgelopen jaren onmiskenbaar complexer zijn geworden. Ook de snelheid van verandering neemt toe. Opgaven zijn bovendien steeds meer verweven en bewegen zich onafhankelijk van bestuurlijke schalen en structuren. In het openbaar bestuur zien we als gevolg hiervan dan ook behoorlijke veranderingen, zoals: decentralisatie, regionalisering en toenemende interbestuurlijke samenwerking. Er wordt veel gevraagd van het openbaar bestuur en de mensen die daarin werkzaam zijn. In deze complexe, snel veranderende wereld moeten de opgaven waar het bestuur voor wordt geplaatst op een rechtmatige, gelegitimeerde, effectieve en efficiënte manier opgepakt worden. We hebben in Nederland verschillende manieren geïntroduceerd om dit te borgen, waarvan het interbestuurlijk toezicht (zowel het generieke als het financiële) er één is.

Deze ontwikkelingen bieden de kans om het toezicht moderner vorm te geven met een nadruk op leren en dialoog. Met de in 2017 opgeleverde evaluaties van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) en van het financieel toezicht is een goed moment gecreëerd om gezamenlijk te reflecteren op de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht optimaal kan bijdragen aan het functioneren van het openbaar bestuur in de wetenschap dat alleen toezicht dit functioneren niet kan garanderen maar in het geheel aan checks and balances wel een onmisbare schakel is.

Met deze agenda geven VNG, IPO, de staatssecretaris van Financiën en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) tevens invulling aan een afspraak uit het Interbestuurlijk Programma<sup>1</sup>. Daarin hebben de overheden met elkaar afgesproken om als één overheid op te treden. De voorliggende agenda zien wij als onderdeel van een samenhangend aantal voornemens en reeds lopende activiteiten in het kader van bredere ontwikkeling in het openbaar bestuur..

Daartoe komen we in deze agenda met vijf actielijnen:

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

### Leeswijzer

Deze agenda beschrijft de verandering die van het interbestuurlijk toezicht gevraagd wordt. Eerst beschrijven we de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die relevant zijn voor het toezicht. Vervolgens formuleren we voor het nieuwe toezicht het doel en de scope. Aansluitend volgen zeven ontwerpprincipes die we bij de uitwerking van de agenda zullen hanteren. Tot besluit lichten we de vijf uit te werken actielijnen toe die leiden tot het nieuwe toezicht.

### Ontwikkelingen

Met de decentralisatie van taken zijn bevoegdheden en daarmee opgaven meer komen te liggen op het schaalniveau waar ze zich voordoen en is de besluitvorming dichterbij de burger gekomen. Ook zien we mede door de decentralisaties een toename van het belang van regionale samenwerking. De financiële belangen van met name gemeenten zijn hierdoor groter geworden. Dat vraagt om ruimte

---

<sup>1</sup> In de Programmastart van het Interbestuurlijk programma (IBP) die de overheden op 14 februari 2018 overeenkwamen, luidt de achtste opgave 'Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving'. Daaronder wordt voor het openbaar bestuur een aantal voornemens en projecten begrepen waaronder de afspraak dat: 'We gaan werken aan vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het toezicht zo effectief mogelijk en passend is bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven'.

## Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

voor meer maatwerk. De ruimte voor bestuurlijke afweging voorafgaand aan de besluitvorming wordt groter en neemt daardoor in betekenis toe. Ook verandert de verhouding tussen overheden, bedrijven en burgers en tussen overheden onderling. De inrichting van (horizontale) checks and balances is daarom van groot belang, dient voorop gesteld te worden en is de eerste lijn. Dat zien we ook gebeuren, ook langs de niet-klasseke lijnen door een grotere inzet op verschillende vormen van burgerparticipatie.

De samenleving verwacht van het openbaar bestuur concrete resultaten op maatschappelijke opgaven en ontwikkelt daartoe steeds meer initiatieven. Om op lokaal niveau opgaven krachtig te kunnen oppakken, zijn een sterke lokale democratie en een sterk, weerbaar bestuur nodig dat een breed vertrouwen heeft en niet polariseert maar verbindt.

We investeren daarom in de kwaliteit van onze besturen. Wij zien het toezicht als een onderdeel van die investering. Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen geven kansen voor een nieuwe wijze van toezicht. Toezicht, dat oog heeft voor regelgeving en dat tegelijk ook ruimte biedt voor maatwerk in de uitvoering ervan. Maatwerk gegeven de specifieke situatie en opgaven van de toezichtontvanger. Dit nieuwe toezicht kent uitdagende samenwerkingsopgaven op alle niveaus en om binnen de provincies en gemeenten zelf om zo goed mogelijk op orde te zijn.

Ook de toename aan digitale mogelijkheden biedt kansen voor meer inzichten zowel voor de toezichtontvanger - eigen (horizontale) checks and balances - als voor de toezichthouder. Zo is er een toenemende beschikbaarheid van relevante data: informatiebronnen als [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl), [Open Raadsinformatie](http://Open Raadsinformatie) en [Open Stateninformatie](http://Open Stateninformatie), [financiengemeente.nl](http://financiengemeente.nl) en benchmarks zoals [Vensters voor Bedrijfsvoering](http://Vensters voor Bedrijfsvoering). Verder zijn er nieuwe ontwikkelingen in informatietechnologie. We denken hierbij aan bijvoorbeeld data-analyse, textmining, business intelligence en het gebruiken van risicoprofielen. We zien dat provincies en gemeenten deze mogelijkheden ook steeds meer benutten voor benchmarks.

Via verschillende initiatieven wordt al ingespeeld op deze ontwikkelingen. Met bijvoorbeeld het programma Democratie in actie van de VNG en het ministerie van BZK, de aangekondigde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de uitwerking van het advies van de commissie Depla wordt gewerkt aan versterking van de controle en verantwoording op horizontaal niveau. Ook zien we dat de werking van het toezicht op andere terreinen dan interbestuurlijk de afgelopen jaren behoorlijk in beweging is geweest. Het klassieke toezicht verandert naar lerend toezicht, waarbij het niet meer alleen draait om handhaven, maar ook om het signaleren en constructieve dialoog voeren door toezichthouders en het agenderen van opgaven.

### Evaluaties

Bovenstaande ontwikkelingen komen ook terug in verschillende evaluaties over toezicht. Wij kiezen er bewust voor om met een agenda voor de toekomst van het toezicht te komen en niet met een klassieke reactie op evaluatierapporten. We kiezen ervoor vooruit te kijken. Daarbij maken we uiteraard wel gebruik van de inzichten uit de evaluaties. Zonder een volledig overzicht te willen geven van de evaluaties vinden we het van belang de volgende uitkomsten van de evaluaties expliciet te benoemen.

Uit de evaluaties naar het functioneren van het financieel en interbestuurlijk toezicht blijkt dat het toezicht sober en doelmatig is ingericht en functioneert. Met de in 2017 opgeleverde evaluaties van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) en van het financieel toezicht is een goed moment gecreëerd om gezamenlijk te reflecteren op de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht optimaal kan bijdragen aan het functioneren van het openbaar bestuur, in de wetenschap dat alleen toezicht dit functioneren niet kan garanderen maar in het geheel aan checks and balances wel een onmisbare

## Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

schakel is.

Uit de evaluatie van de Wrgt blijkt dat het provinciale systeemtoezicht en het rijkstoezicht bijdragen aan de gemeentelijke uitvoering van medebewindswetgeving. De gerevitaliseerde instrumenten van vernietiging en indeplaatsstelling zijn onder de Wrgt niet gehanteerd, maar werpen hun schaduw vooruit. Via overleg en advies worden problemen vaak al (ambtelijk) aan de voorkant aan de orde gesteld en opgelost. Een meer toekomstbestendig model kan worden bereikt door enerzijds gas terug te nemen op het vlak van systematische informatie-uitvraag (beperken tot vooraf geselecteerde /grote risico's) en anderzijds door steviger in te zetten op het verkrijgen van verdiepende informatie, gekoppeld aan risico analyses.

Uit evaluaties van het financieel toezicht blijkt dat financieel toezicht bijdraagt aan het voorkomen van een beroep op een aanvullende financiële bijdrage (artikel 12) door gemeenten en er draagvlak voor is. Als verbeterpunten zijn aangegeven: meer uniformiteit, minder administratief, minder reactief, meer toekomstgericht en vernieuwend en meer risicogericht. Daarnaast kan het financieel toezicht meer leiden tot nieuwe inzichten en bijdragen aan de kwaliteit van financieel beleid of beheer. Ook komt uit de evaluatie dat de dialoog en het maatwerk tussen toezichthouder en toezichtontvanger en daarmee de transparantie kan worden verbeterd. De gradaties in het financieel toezichtregime (preventief of repressief) zijn te zwart-wit, er is behoefte aan tussenvormen.

### De veranderingen die nodig zijn in het interbestuurlijk toezicht

Het interbestuurlijk toezicht is de afgelopen jaren geen statisch gegeven geweest. Natuurlijk is er door toezichthouders ingespeeld op veranderingen in het bestuur, maar nu vinden wij het tijd om als overheden gezamenlijk afspraken te maken over veranderingen in de wijze van toezicht uitoefenen. Hiermee beogen wij ook dat het stelsel van de financiële verhoudingen goed blijft functioneren.

Het nieuwe toezicht ondersteunt de toezichtontvanger en versterkt de horizontale checks and balances. Duidelijkheid vooraf voor alle partijen, ruimte voor inbreng van burgers, door het hanteren van een uniform toezichtkader, een constructieve dialoog tussen toezichthouder en toezichtontvanger waarbij expertise wordt ingebracht en aan beide zijden geleerd wordt om het toezicht te optimaliseren en ruimte is voor maatwerk in de uitvoering van toezicht, maar ook door gerichte interventies waar die nodig blijken. Kortom, toezicht dat bijdraagt aan een overheid die burgers ervaren als betrouwbaar en effectief.

Het doel van interbestuurlijk toezicht formuleren wij als volgt:

*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.*

Toezicht is nadrukkelijk niet het primaire instrument om dit doel te bereiken. Voorop staat dat het de verantwoordelijkheid van de betreffende overheid is om haar eigen taken - ook die in medebewind - goed uit te voeren en om financieel stabiel te zijn. Daar hoort bij dat primair de horizontale checks and balances op passende wijze worden ingevuld.

Het verticale toezicht versterkt dit en corrigeert waar nodig. De toezichthouder heeft een bredere blik, heeft zicht op wat bij andere toezichtontvangers gebeurt en kan daardoor signaleren. Het gaat niet (meer) alleen om het klassieke toezicht, meer gericht op rechtmatigheid, maar in toenemende mate om het ondersteunen van de toezichtontvanger bij de prioriteiten die deze zelf heeft gesteld of om doorvragen op mogelijk gemiste opgaven. Wij noemen dit lerend toezicht.

## **Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht**

Dit vraagt een continue dialoog tussen toezichthouder- en ontvanger in plaats van het uitvragen van gestandaardiseerde vragenlijsten. Maar ook om maatwerk bij de uitvoering van het toezicht. Bij toezichtontvangers waar in de eigen organisatie voldoende waarborgen zijn ingebouwd op rechtmatigheid en leren kan een toezichthouder het toezicht anders inrichten.

Met de voorgestelde vernieuwingen van het toezicht verwachten we dat het toezicht voor de toezichtontvangers relevanter en beter voorspelbaar wordt. In modern toezicht is dialoog een essentieel element. In plaats van eenzijdige informatievergaring ontstaat hierdoor een meer duidelijke en transparante interactie tussen toezichthouder en toezichtontvanger over de inrichting van het toezicht, waarbij wij ons realiseren dat ieder bij de toepassing van het toezicht een eigen rol en verantwoordelijkheid heeft. Hiermee sluit het toezicht aan op een bredere trend van bestuurslagen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor opgaven.

Daarbij streven wij naar een meer integraal toezicht van generiek én financieel toezicht samen. Dit zien wij als een kans om de waarde van het interbestuurlijk toezicht te vergroten. Door de combinatie van generiek en financieel toezicht krijgen toezichtontvanger en –houder een beter beeld van de opgaven en risico's en neemt de waarde van het toezicht toe. Ook vraagt de ontwikkeling die wij voor ogen hebben voor beide toezichtterreinen om een inzet op dezelfde punten.

### **Zeven ontwerpprincipes voor de uitwerking van de Agenda Toezicht**

- **Horizontaal voorop en wordt versterkt**  
Uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijke bestuurders van decentrale overheden (zoals gemeenteraad, provinciale staten) in staat zijn om zich een goed beeld te verschaffen van de financiële gezondheid van hun organisatie en van de majeure risico's. Door beter gebruik te maken van beschikbare data, benchmarks en moderne informatietechnologie kunnen organisaties van elkaar leren. Dit is nodig voor een adequate en duurzame taakuitoefening. Zij zijn zelf in staat om goede afwegingen te maken en toe te zien op de uitvoering en de verantwoording van taken. Zij regelen adequaat hun eigen (horizontale) verantwoording. Toezicht (verticaal) ziet op het goed functioneren van dit principe, versterkt de horizontale checks and balances en dient als een extra borging..
- **Uniformiteit (methodiek) en maatwerk**  
Door een uniforme werkwijze/methodiek van toezicht te hanteren is het transparant voor de toezichtontvanger hoe dit wordt toegepast, op welke wijze er getoetst worden (normen) en hoe omgegaan wordt met de bevindingen. Op die manier is de rechtszekerheid van de toezichtontvanger geborgd en zijn verwachtingen over en weer helder. Maatwerk wordt geleverd door de lokale en regionale omstandigheden van de toezichtontvanger in acht te nemen. Daarbij is het aangaan van een dialoog (ambtelijk en bestuurlijk) een onmisbaar onderdeel van modern toezicht, zodat er helderheid is over verwachtingen van elkaar en er gewerkt kan worden aan verbeteringen en oplossingen.
- **Risicogericht toezicht**  
Toezicht focust zich op die situaties waar er risico's zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. De risico's kunnen per gemeente, regio en provincie verschillen. De aard van risico's verschilt ook per onderwerp. De toezichthouder maakt daarom van tevoren duidelijk op welke risico's extra wordt gelet. Dit betekent dat aandachtsgebieden kunnen verschuiven door de tijd heen en per toezichtontvanger kunnen verschillen. De vraag is of de organisatie de risico's in beeld heeft, risico's bij de juiste partij belegd zijn, weet hoe zij ze kan beheersen, of in staat is erop in te spelen als de risico's zich voordoen. Door een goed beeld te hebben van (majeure) risico's – ook

## Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

bij actuele, nieuwe ontwikkelingen - kunnen de juiste beheersmaatregelen getroffen worden en kan de organisatie, wanneer risico's zich voordoen, deze makkelijker opvangen of er op anticiperen en hoeft de toezichthouder geen grote interventies te plegen.

- **Toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder**  
Toezicht moet geen onnodige ballast veroorzaken, maar moet ingrijpen wel mogelijk maken als dat nodig is, bijvoorbeeld als de financiële gezondheid in gevaar komt of als onrechtmatige besluiten worden genomen. Dit vraagt om lef om vanuit toezicht een stap terug te doen daar waar het goed gaat, om (ook als toezichtontvanger) open en transparant te zijn en durf om in te grijpen daar waar dat nodig is. Als blijkt dat de organisatie 'in control' en financieel gezond is, blijft het (handhavende) toezicht beperkt tot het minimale noodzakelijke. Waar dat minder het geval is, draagt toezicht bij aan versterking daarvan, geeft adviezen of grijpt in als daaraan onvoldoende opvolging wordt gegeven en /of als er grote(re) ongelukken dreigen (interventieladder). Toezicht is dus gericht op het zoveel mogelijk aan de voorkant voorkomen van problemen waardoor de zwaarte van de interventie beperkt kan zijn en het effect het grootst.

- **Transparantie**  
Binnen de samenwerking zijn communicatie en transparantie essentieel. Dit geldt voor de communicatie tussen overheid en burger over (de uitkomsten van) toezicht en voor de onderlinge communicatie tussen toezichthouder en -ontvanger. De toezichthouder is vooraf en achteraf transparant over de toezichtinvulling, oordeelsvorming en hoe en waarom zij intervenieert (interventieladder). Tenslotte, zullen toezichthouder en -ontvanger de resultaten van het toezicht in overleg publiceren.

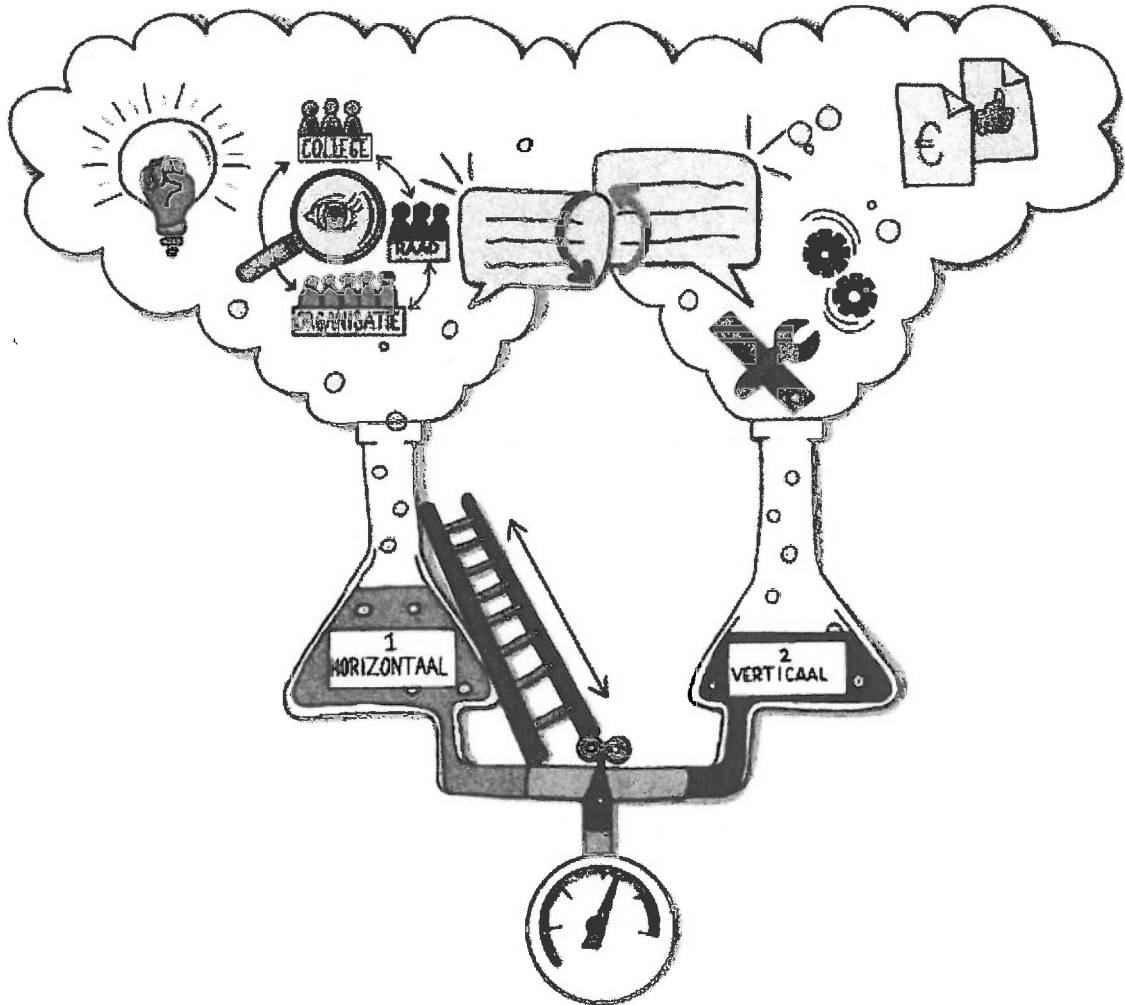
Er worden vooraf (uniforme) afspraken gemaakt tussen toezichthouder en -ontvanger over inhoud en over adequate wijze van terugkoppeling, verslaglegging en rapportages. Dat kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in de vorm van een samen opgesteld - bij voorkeur meerjarig - toezichtprogramma.

- **Verbinden van inzichten**  
Door de (financiële en inhoudelijke) inzichten uit de verschillende vormen van interbestuurlijk toezicht door verschillende organisaties te delen en te combineren kunnen signalen eerder en beter worden opgepakt. Dat draagt bij aan het voorkomen en het in een vroeg stadium oplossen van knelpunten, het beperken van gevolgen en aan het leervermogen op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau. Deze signalen kunnen ook input vormen voor (landelijke) beleidsvorming en voor beleid op het terrein van (financiële) verhoudingen tussen overheden.
- **Efficiënt en effectief**  
De uitvoering van het (verticaal) toezicht gebeurt efficiënt door gebruik te maken van bestaande gegevens en 'open' informatie (denk aan [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl), [open-overheid.nl](http://open-overheid.nl), etc). Uitgangspunt is het gebruik van (de)centraal beschikbare data. Het is de bedoeling de lasten voor de toezichtontvanger en toezichthouder laag te houden. Daarbij moet er op gelet worden dat de ontwikkeling van een nieuw data-instrument op een dusdanige manier gebeurt dat het niet te veel geld kost in de ontwikkeling en in het onderhoud en voldoende van toegevoegde waarde is. Als data en informatie daartoe geen aanleiding geven is het toezicht beperkt en terughoudend. De uitvoering van het toezicht vraagt wel om kwaliteit: om effectief te kunnen signaleren, om goed en gericht een constructieve dialoog te kunnen voeren en om in te grijpen waar en wanneer dat nodig is. Focus op lasten is een randvoorwaarde, maar geen doel op zich en moet niet leiden tot een race to the bottom. Kwalitatief goed toezicht betekent dat er kosten worden gemaakt door de toezichthouder en enige mate van lasten voor toezichtontvanger onvermijdelijk zijn.

## Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

### Op weg naar het nieuwe toezicht

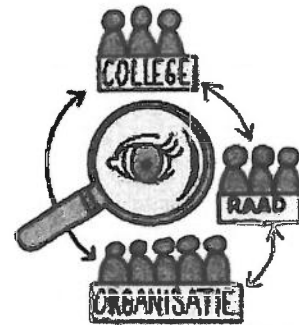
In het nieuwe toezicht staat het leren en de dialoog voeren centraal.



Langs de volgende actielijnen werken we naar het nieuwe interbestuurlijk toezicht:

#### 1. Versterken verbinding horizontale controle en verticaal toezicht

We gaan verder met het versterken van de horizontale checks and balances. Zoals eerder aangegeven staat horizontale controle voorop en is de eerste lijn. Daarvoor is het nodig dat de gemeenteraad en provinciale staten voldoende mogelijkheden hebben en toegerust zijn om goed te functioneren. BZK en VNG hebben hier al meerdere programma's op lopen en gaan hiermee verder. Het kan zijn dat het interbestuurlijk toezicht op dit punt om opgaven vraagt die nog niet goed opgepakt worden, bijvoorbeeld in de verbinding tussen



## Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

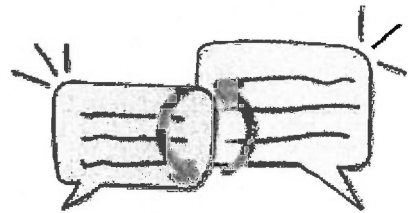
horizontale controle en verticaal toezicht. Wij werken uit hoe verticaal toezicht en horizontale controle elkaar optimaal kunnen versterken.

### *Toezicht op 'de regio'.*

Steeds vaker wordt samengewerkt door overheden en de manier waarop dat gebeurt, wordt steeds diverser. Het betreft niet alleen samenwerking van overheden met elkaar maar ook met private en semi-publieke partijen. Bij niet-publiekrechtelijke vormen van samenwerking is er nu geen vorm van interbestuurlijk toezicht. Wij zien dat het maatschappelijk belang van deze andere samenwerkingsvormen toeneemt. Ondanks de (juridische) complicaties willen wij de vraag oppakken welke vorm van horizontale controle vereist (en aanwezig) is en of hier een vorm van interbestuurlijk toezicht moet komen.

### 2. Beter voeren dialoog

Goed toezicht kan alleen in dialoog worden uitgevoerd. Immers, alleen in onderling overleg ontdek je het verhaal achter de kengetallen en cijfers en kun je meedenken over de beste oplossingen. Niet alleen in die situaties waarin verbetering nodig is, ook waar het uitstekend loopt. De dialoog versterkt het samen leren (actielijn 3).



Deze dialoog vindt nu wel plaats, maar we willen deze beter voeren, we gaan die meer inhoud geven door de uitvoering van het toezicht aan te laten sluiten op de verschillende actielijnen en de daaraan ten grondslag liggende ontwerpprincipes. Dat is een opdracht die de toezichthouders nu al zelf actief oppakken, maar die ook vraagt om nadere uitwerking samen met de toezichtontvangers.

In hoeverre de dialoog nu wordt gevoerd, verschilt namelijk per toezichthouder. Met deze actielijn willen we een gedragslijn introduceren die voor alle toezichthouders en -ontvangers geldt.

De volgende onderdelen zullen daar in elk geval bij worden betrokken:

- het bespreken van de punten waarop het toezicht zich zal richten (bijvoorbeeld door het gezamenlijk maken van een toezichtprogramma)
- bespreken van de bevindingen van de toezichthouder (ambtelijk en/of bestuurlijk overleg over de bevindingen van de toezichthouder, toezichtbrieven vooraf ambtelijk afgestemd)
- aandacht voor ambtelijk/management en bestuurlijk overleg (ook als gemeenten goed in control zijn)
- de horizontale checks and balances

### 3. Beter leren via toezicht

Goed toezicht dient het lerende vermogen van zowel toezichtontvanger als -houder. De toezichthouder heeft een brede blik en ziet best practices, en nieuwe opgaven. De toezichtontvanger loopt in de praktijk sneller tegen nieuwe opgaven aan, die voor de toezichthouder nieuw zijn, waarvan deze kan leren en welke deze dan weer kan meenemen in het toezicht op anderen. Ook leren tussen toezichtontvangers onderling is van belang om de horizontale checks and balances te versterken.

Door beschikbare data en informatie beter te gebruiken en door moderne (informatie)technologie te gebruiken kan de waarde van het toezicht verder vergroot worden ook in het belang van de toezichtontvanger. En door op transparante wijze over uitkomsten van het toezicht verslag te doen kan dit tevens bijdragen aan landelijk beleid.

## Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

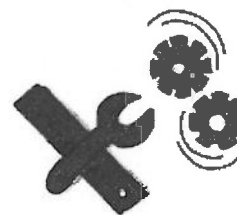
Aan het bewust leren wordt nu beperkt vormgegeven. In deze actielijn onderzoeken we hoe we gezamenlijk leren kunnen uitvergroten en landelijk kunnen introduceren, met respect voor de verschillen in rol bij de uitoefening van interbestuurlijk toezicht.



Ook gaan we kijken hoe we inzichten uit de verschillende vormen van interbestuurlijk toezicht door verschillende organisaties kunnen verbinden. We kijken hoe toezichtinformatie ook nuttige signalen kan opleveren voor de vorming en bijstelling van landelijk en provinciaal beleid. Wellicht kunnen hierdoor signalen eerder en beter worden opgepakt.

### 4. Uniformeren uitvoering toezicht

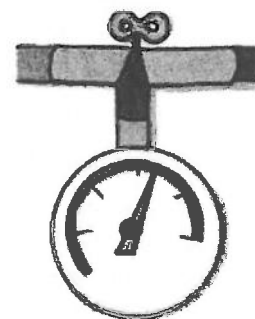
Belangrijke wens van toezichtontvangers is dat het toezicht op een uniforme wijze wordt toegepast. Dit betekent dat we vooraf heldere afspraken moeten maken over definities, methoden en technieken. Dat geeft helderheid in wat toezichtontvangers en toezichthouders van elkaar mogen verwachten en ook over hoe met bevindingen en rapportages wordt omgegaan. Daarom werken wij een gezamenlijk toezichtkader uit, dat bij voorkeur financieel en generiek toezicht omvat. Daarnaast organiseren wij een periodiek overleg tussen toezichthouders om het toezicht uniform en actueel te houden.



### 5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's

Het streven is om te komen tot een meer eenduidige methode van risicoanalyse, die toezichtontvangers en -houders kunnen gebruiken om risico's beter, makkelijker in beeld te brengen. Deze nieuwe risicoanalyse zal een mix in acht nemen van:

- de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven die risico's in zich dragen,
- incidenten die bewijzen dat er risico's worden gelopen (brandveiligheid verpleeghuizen, controles van zwembadwater)
- de (on)mogelijkheden van de toezichtontvanger om risico's op te vangen (eigen vermogen, schuldenpositie, solvabiliteit, belastingcapaciteit, mogelijkheden van wet- en regelgeving)

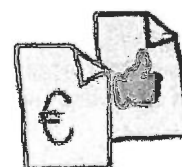


### *Effectief handhavend optreden.*

Hoewel er de afgelopen jaren geen probleem is ervaren met de toezichtinstrumenten zorgen ruimere beleidsvrijheid en meer samenwerking mogelijk naar de toekomst toe wel een obstakel voor effectief handhaven door toezichthouders. Het streven naar meer ruimte in regels voor medeoverheden kan dit verder versterken. Ook de ambitie van meer integraal toezicht door signalen uit verschillende soorten toezicht te verbinden kan leiden tot een behoefte aan aanvullende toezichthoudende en handhavende bevoegdheden. Hier ligt mogelijk ook een verband met de brief die de minister van BZK eerder dit jaar heeft gestuurd over integriteit.

### Vervolg

Met deze actielijnen zetten wij de verandering die we voor ogen hebben met het interbestuurlijk toezicht voort met als doel dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid haar taken goed blijft uitvoeren. Als eerste stap hebben we gezamenlijk deze agenda gemaakt. De volgende stap die we zetten is het uitwerken van de actielijnen in een concreet plan van aanpak. Dat is erop gericht om tijdig voor het





## **Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht**

(begrotings)jaar 2020 een bijgesteld toezichtkader te hebben. Het uitdragen van de agenda, betrekken van diverse partijen en doen van aantal onderzoeken moeten daaraan bijdragen: met de voorbereiding daarvan is al begonnen. In de geest van het Interbestuurlijk Programma leveren we gezamenlijk een bijdrage aan de uitwerking hiervan. Mocht een wetswijziging hiervoor nodig blijken dan gaan we dit niet uit de weg.

### **Afsluitend**

Met elkaar hebben we een proces van intensief overleg gevoerd om te komen tot deze agenda. Deze dialoog was zeer waardevol om elkaars ervaringen, bevindingen en ambities te verkennen. Het geeft een stevige basis voor het werk dat nog voor ons ligt: de verdere uitwerking en de uitvoering. We hebben er vertrouwen in dat dit de eerste, succesvolle, stap is in de verdere ontwikkeling binnen ons toezicht, met als resultaat sterkere overheden, die toegerust hun maatschappelijke opgaven tot uitvoering kunnen brengen.

### **Opstellers**

VNG

IPO

Staatssecretaris van Financiën

Minister van BZK

