

ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

Dit Actieplan is een concrete uitwerking van de in 2018 opgestelde Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT). In de ['Programmastart Interbestuurlijk Programma'](#) in 2018 is door Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen afgesproken 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.” Dit is uitgewerkt in de ATT, die in 2018 aan de Tweede Kamer is aangeboden en is ondertekend door de VNG, het IPO, de Staatssecretaris van Financiën, en de minister van BZK.

Welk toezicht en waarom toezicht?

Met toezicht wordt bedoeld het Interbestuurlijk toezicht (IBT): dat omvat het door toezichthouders (th) uitvoeren van het financieel toezicht en het generiek toezicht op de uitvoering van medebewindstaken door het ministerie van BZK op de provincies, door de provincies op gemeenten en Waterschappen, en door beiden op gemeenschappelijke regelingen. In de ATT is als gezamenlijk doel van het interbestuurlijk toezicht 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 ATT is aangegeven dat in het nieuwe toezicht het leren en de dialoog voeren centraal staan en dat er langs de volgende 5 actielijnen naar het nieuwe interbestuurlijk toezicht toegewerkt wordt:

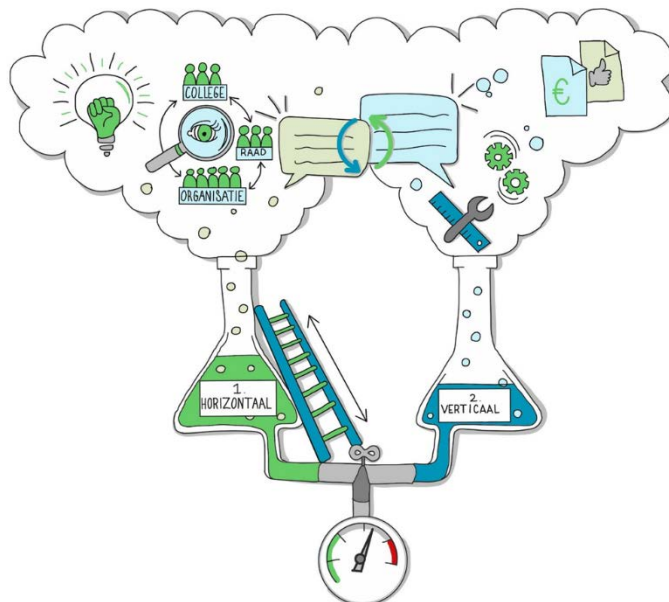
1. Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht,
2. Beter voeren dialoog,
3. Beter leren via toezicht,
4. Uniformeren uitvoering toezicht en
5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's.

In het actieplan Toekomst Toezicht zijn deze actielijnen vertaald naar concretere acties en te bereiken resultaten. Hierbij is uitgegaan van de 7 ontwerpprincipes in de ATT (Horizontaal voorop en wordt versterkt, Uniformiteit (methodiek) en maatwerk, Risicogericht toezicht, Toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder, Transparantie, Verbinden van inzichten en Efficiënt en effectief). De principes zijn niet beperkt tot één actielijn: zo is 'uniformiteit' niet beperkt tot actielijn 4 maar ook meegenomen bij de acties onder de actielijnen 2 en 5. En geldt het principe 'effectief en efficiënt' voor alle actielijnen.

Het bepalen van de acties en te bereiken resultaten is tot stand gekomen met behulp van een ambtelijke kopgroep met deelnemers vanuit BZK, VNG, en IPO. Ter ondersteuning van deze kopgroep zijn verschillende sessies georganiseerd met toezichtontvangers (to) en toezichthouders (th). Centrale vraag bij die sessies, was: *Waar staan we over 5 jaar?* Concreet heeft dit tot invulling van de acties geleid, wat belangrijk is, wat haalbaar is, en wat er nodig is (bijv. vertrouwen en competenties).

Voor de realisatie van het actieplan worden de acties op eenzelfde manier opgepakt. Daarmee wordt een lerende aanpak gevolgd (mede op advies van dr. ing. Martin de Bree, onderzoeker Rotterdam School of Management (RSM), Erasmus Universiteit), waarbij stapsgewijs wordt gekeken wat écht werkt (ontleend aan Esther Duflo, Nobelprijs

Dit is in het opgenomen met samenhang ervan tevens de basis van het



economie 2019). *uitvoeringsprogramma (UTT)* prioritering en onderlinge waardoor ook de realisatie gemonitord kan worden. Dat is voor rapportage als onderdeel jaarlijkse toezichtverslag.

ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

Hoe ziet het toezicht er in de toekomst uit: waar willen we naar toe werken

Uit de verkenningen met betrokken toezichtontvangers en met toezichthouders van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen is een beeld tot stand gekomen van het toekomstig interbestuurlijk toezicht: “*Waar staan we over 5 jaar?*”:

- ✓ De toezichthouder toetst of de horizontale checks & balances (anders gezegd de eigen risico-inschattingen, controles en beheersmaatregelen) bij de toezichtontvanger op orde zijn, en zo ja, dan volstaat de toezichthouder met het simpelweg bevestigen ervan. En anders volgt een gesprek. Dit gaat uit van het principe dat toezichtontvangers primair zelf verantwoordelijk zijn voor het signaleren, analyseren en beheersen van de risico's binnen hun organisatie en daar transparant over zijn.
- ✓ Vanuit de wettelijke toezichttaken hebben toezichtontvangers en toezichthouders samen bepaald wat de relevante risico's zijn en hoe die te beheersen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van actuele data, informatie en prognoses en wordt aangesloten bij de grote maatschappelijke thema's.
- ✓ Het nieuwe toezicht voorziet er in dat toezichthouder en –ontvanger samen jaarlijks in een (voor)gesprek de diepgang en reikwijdte van het interbestuurlijk toezicht bepalen uitgaande van verwachtingen op de diverse niveaus (rijk, provincies, gemeenten) en vanuit de eigen verantwoordelijkheden. Het toezichtoordeel wordt vervolgens toegesneden op de individuele toezichtontvanger.
- ✓ Toezicht gaat uit van en is gericht op wederzijds vertrouwen en respect. Toezichtontvanger en -houder zijn regelmatig in gesprek: de dialoog verloopt op een open en constructieve manier. De diverse rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk voor zowel toezichtontvangers als –houders evenals de onderlinge verhouding daartussen. Het gesprek draagt bij aan leren van elkaar en aan kwaliteitsverbetering.
- ✓ Toezichthouders dragen eraan bij dat democratisch gelegitimeerde gemeenteraden en Provinciale Staten hun verantwoordelijkheden en taken in het bestel kunnen uitvoeren en zo bijdragen aan een sterk bestuur. Zij doen dat door het bevorderen van zelfregulering (wat hebben toezichtontvangers nodig om dit te kunnen en willen) door gevraagd en ongevraagd te adviseren, te spiegelen en goede en slechte voorbeelden te delen zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht.
- ✓ De interbestuurlijk toezichthouder is competent: scherp op de inhoud en constructief in de relatie. Er wordt samengewerkt tussen (provinciale en andere) toezichthouders waarbij volop gebruik wordt gemaakt van digitale middelen technieken. Uitvragen aan toezichtontvangers worden maximaal onderling afgestemd en tot een minimum beperkt.
- ✓ De uitvoering van het toezicht wordt zo uniform mogelijk gedaan door de provincies.

Lerende aanpak

Voorgaande blik op de toekomst geeft aan wat we in abstracte termen willen bereiken.

Samen met toezichtontvangers en toezichthouders zullen we stappen zetten om resultaten te behalen en stapsgewijs toetsingskaders verder te ontwikkelen of te maken (bij nieuwe wetgeving). Dat is ook de ervaring bij een aantal lopende initiatieven bij provincies. En zeker als het nieuwe ontwikkelingen betreft zoals de Omgevingswet, de Wet Digitale Overheid (WDO) en de Wet Open Overheid (WOO): dan moet de invulling van het toezicht nog bepaald worden.

Ervaringen van andere verbetertrajecten, met andere vormen toezicht (voorbeeld: zorg, luchtvaart) hebben geleerd dat veranderen tijd kost -het is grotendeels mensenwerk- en dat de beste resultaten worden gehaald door in kleine stappen te werken. Op basis daarvan is in dit actieplan gekozen voor de lerende aanpak ofwel ‘learning by doing’: starten, proef, testen en verder implementeren.

In het actieplan ATT zijn de benodigde acties benoemd. Per actie wordt dit verwerkt in het uitvoeringsprogramma Toekomst Toezicht (UTT). Daarbij is ervoor gekozen het actieplan te richten op het (verticaal) toezicht: lopende acties en initiatieven, die gericht zijn op het versterken van de horizontale checks & balances c.q. beheersing en lokale governance vallen buiten dit bestek.

Er wordt gebruik gemaakt van of aangehaakt bij lopende initiatieven en verbetertrajecten. En van eerdere inspanningen door toezichthouders van diverse provincies, zoals de totstandkoming van het Gemeentelijk (financieel) Toezicht Kader 2020. Bedoeling is vanuit evaluatie- en leermomenten te bepalen wat écht werkt (Esther Duflo: door het checken van de feiten i.p.v. de ideeën) en om opgedane ervaringen en kennis te delen en

ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

te gebruiken voor verbeterstappen. Daarnaast zullen pilots worden uitgevoerd op het gebied van nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen.

Waar staan we nu /wat is gedaan

Samen met toezichtontvangers en toezichthouders is gekeken naar de uitwerking van de actielijnen: zie hierna. Er zijn acties genomen om meer inzicht te verkrijgen in wat er aan materiaal beschikbaar is. Dat heeft geleid tot een aantal 'bouwstenen' op het gebied van wettelijke instrumenten, risico's, vormen van toezicht en beschikbare data en databronnen.

Voor de uitvoering van het toezicht en voor de dialoog tussen to en th is het gezamenlijk belang vertrekpunt. Daarom is inmiddels begonnen met werksessies met betrokkenen onder deskundige begeleiding over risico's op diverse aandachtsgebieden van het interbestuurlijk toezicht. Deze werksessies zullen een eerste afronding hebben in de eerste helft van 2020. Daarmee wordt de volgende stap (proef) gezet: sluiten de beelden aan bij de praktijk en wat is geschikt /nodig voor het toetsen (zoals vragen, normen, criteria). Dat moet in het derde kwartaal helder zijn. De ervaringen zullen gebruikt worden voor de volgende fase: opname van het toetsen op risico's in het eerste kwartaal 2021 in het toezichtkader 2021 en vervolgens testen ervan. Op basis van evaluatie kan dit dan worden geïmplementeerd per 2022. Tevens levert dit materiaal en gemeenschappelijke gespreksstof om richting te geven aan de uitwerking van andere acties zoals benodigde data, informatie, kennisdeling en competenties. Ook deze worden fasegewijs opgepakt en stapsgewijs in de toezichtkaders opgenomen.

Ook hebben we gezien dat toezicht zich in andere sectoren en het bedrijfsleven aan het ontwikkelen is. Deze inzichten zijn onder andere gebruikt voor de benaderingswijze van het toezicht: zie *bijlage Theoretisch kader*. De bijdragen in de diverse eerdere bijeenkomsten zijn gebruikt voor de uitwerking van de acties hierna.

Acties per actielijn

Per actielijn zijn te nemen acties benoemd: in deze paragraaf is een beknopte weergave opgenomen. In het onderliggende uitvoeringsprogramma (UTT) -zie volgende paragraaf- is meer gedetailleerde informatie opgenomen. Diverse acties hangen samen met lopende acties zoals Stimuleren lokale democratie, versterken lokale rekenkamers, rechtmatigheidsverantwoording e.d. Ook zijn er recente adviezen –zoals van het Rathenau Instituut over het optimaler gebruiken van digitale middelen door gemeenteraad en griffie¹ - die een duidelijke relatie hebben met de voorgenoemde acties. Deze verbanden zullen in het UTT verder uitgewerkt worden.

Per actielijn is het doel aangegeven zoals dat in de ATT is opgenomen. En vervolgens zijn kort de acties beschreven die moeten leiden tot realisatie ervan. In dit actieplan is een globaal tijdpad opgenomen (zie volgende paragraaf); in het UTT zijn de benodigde stappen verder uitgewerkt met tijdpaden en mijlpalen. Ook is een organisatiestructuur nodig: om diepgang en noodzaak van acties blijvend te toetsen, om prioriteiten te bepalen, om de samenhang te bewaken en om periodiek te evalueren en te rapporteren.

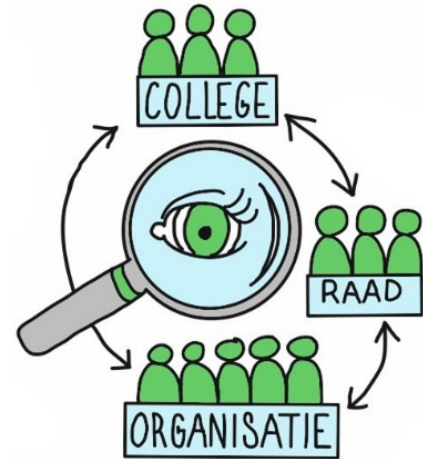
1. Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht

Doel: het verticaal toezicht versterkt de horizontale checks & balances.

¹ Naar een sterkere lokale democratie: zo kan digitalisering de griffier en gemeenteraad helpen, 13 juni 2019. <https://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/naar-een-sterkere-lokale-democratie-zo-kan-digitalisering-de-griffier-en>

ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

Binnen deze actielijn draait het om een wisselwerking. Namelijk om de wisselwerking dat naarmate de horizontale checks & balances (interne controle en beheersmaatregelen) beter geregeld en op orde zijn, verticaal toezicht meer op afstand kan blijven. Tegelijkertijd kan het toezicht bijdragen aan de versterking van diezelfde checks & balances door het delen van kennis en goede voorbeelden met betrekking tot waar risico's zich kunnen voordoen en hoe die kunnen worden beheerst. Hetzelfde geldt voor de versterking van de horizontale verantwoording door het bestuur en controle door de volksvertegenwoordiging. De toezichthouder informeert de gemeenteraad en via de politieke verhoudingen wordt de gemeente de gelegenheid geboden om de wettelijke medebewindstaak van B&W op orde te brengen. Als dit gebeurt kan de toezichthouder op afstand blijven. Maar gebeurt dit niet dan treedt de toezichthouder zelf op. Het idee is een 'zero-sum game'. Uitgangspunt hierbij is dat de toezichtlast voor toezichtontvangers niet toeneemt t.o.v. de huidige situatie. Dit vraagt echter ook wat van toezichtontvangers.



Horizontale checks & balances zijn primair een verantwoordelijkheid van de toezichtontvangers zelf. Het ontwikkelen hiervan is belangrijk om de eerdergenoemde wisselwerking ook daadwerkelijk werkbaar te maken. In het verleden is er bewust voor gekozen om dit geen onderdeel uit te laten maken van de ATT omdat er al verschillende programma's en initiatieven op dat vlak waren en zijn. Dit zijn onder meer het programma Democratie in Actie van BZK en VNG, het wetsvoorstel ter versterking van de positie van lokale rekenkamers, afleggen door het college van de rechtmatigheidsverantwoording etc. De actielijn is geconcentreerd op het versterken van de horizontale checks & balances vanuit het verticaal toezicht: bijdragen aan en aan te sluiten op deze programma's en initiatieven.

Acties:

- a) Toezichthouders en toezichtontvangers komen tot een gedeeld beeld (uniform) over wat er verstaan wordt onder checks & balances c.q. beheersing op orde hebben met inbegrip van wat daarin voor het toezicht van belang is. Eerste stap daarin is het houden van werksessies op een aantal thema's om risico's in beeld te brengen. Vervolgstep is de opbrengst te waarderen en te bepalen hoe het gebruikt kan worden. Dat moet leiden tot een landelijk gedeeld beeld over risico's. Dit is vervolgens input: voor het gesprek tussen toezichthouder en toezichtontvanger, voor de benodigde informatie (open data, lokaal en landelijk) en voor een methodiek voor rapporteren. Resultaten van deze stappen zijn input voor het gesprek (zie 2), opname in de toezichtkaders (zie 4), in uniforme rapportages (zie 4) en in open beschikbare data en informatie (zie 5).
- b) Structuur aanbrengen in de relatie to en th en hun rollen. Het doel is om het toezicht zoveel mogelijk te verschuiven van achteraf, naar meer vooraf. Doel is het in overleg bepalen van passende momenten en deelnemers gericht op het vooraf bepalen van het benodigde toezicht (op basis van gedeelde risico's: zie 5) en delen van de uitkomsten (rapportages: zie 4) ervan. Het inzichtelijk maken van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden hoort daarbij. Dat moet bijdragen aan een meer gestructureerde (uniforme) werkwijze vanuit de toezichthouders. Concreet kan gedacht worden aan het periodiek voeren van gesprekken zowel ambtelijk als bestuurlijk tussen de provinciale toezichthouder en het college en /of de gemeenteraad. De resultaten worden gebruikt als input voor dialoog (zie 2), leren (zie 3) en voor toetsingskaders (zie 4).
- c) 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 met overheden is er nu geen vorm van interbestuurlijk toezicht. Wij zien dat het maatschappelijk belang van deze niet publiekrechtelijke samenwerkingsvormen toeneemt. Wij pakken de vraag op of hier een vorm van interbestuurlijk toezicht moet komen in relatie tot de horizontale checks & balances van gemeenten en provincies. Daarnaast wordt onderzocht welke invulling van het financieel toezicht gewenst is voor nieuwe en bestaande

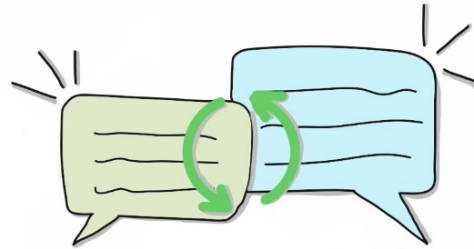
ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

(publiekrechtelijke en niet- publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden. Er worden inventarisaties uitgevoerd van risico's, knelpunten, alternatieven en effecten en publiek- en privaatrechtelijke instrumenten. Als resultaat worden voorstellen gedaan voor gewenste veranderingen inclusief wat nodig is om dit door te voeren (inspanningen en mogelijke wetsaanpassingen).

2. Beter voeren dialoog

Doel: het verder versterken van en meer inhoud geven aan het goede gesprek tussen to en th.

Vertrouwen is hierbij een belangrijk uitgangspunt: Invulling geven aan het toezicht op basis van vertrouwen en in het bijzonder aan het vertrouwen dat de eigen beheersing op orde is (zie 1). Naast de inhoud gaat het vooral om competenties: het ervoor zorgen dat de gesprekspartners zijn toegerust om het gesprek op een goede manier te kunnen voeren.



De actielijn is gericht op het benoemen van de verwachtingen van to en th: wat moet onder de dialoog worden verstaan (gericht op de horizontale checks & balances en verticaal toezicht) en wat is daarvoor nodig. Het gaat dan vooral om het delen van informatie, (goede en slechte) voorbeelden en do's en don'ts en om het periodiek evalueren: wat draagt bij aan het maken van goede afwegingen en leren (zie 3 leren).

Actie:

- a) Starten met pilots om in kaart te brengen hoe een betere gespreksrelatie, dialoog tussen to en th eruitziet (gelijkwaardig, respect, voorkomen van problemen) en van voorbeelden van het voeren van een dialoog: wat zijn do's en don'ts. Inventariseren van de huidige (verschillende) werkwijzen per domein (financieel en generiek toezicht) en per provincie. Betrekken van deskundigheid voor gesprekstechniek en communicatieve vaardigheden voor het zijn van een goede gesprekspartner. Als resultaat wordt een toolkit opgeleverd als bijdrage om tot een meer eenduidige manier van werken te komen. Voor het toepassen ervan worden afspraken gemaakt met opleiders op het gebied van toezicht (zie 3).
- b) De dialoog tussen stelselverantwoordelijken (departementen), gemeenten en provincies zal verbeterd en gestructureerd worden. Zeker bij de introductie van nieuwe wetten zal ten aanzien van (het inrichten van het) toezicht worden gestreefd naar een meer integrale benadering van toezicht. Ook zal een opzet voor een overlegstructuur gemaakt worden om opgedane kennis te delen (leren) en te monitoren en om te komen tot snelle afstemming en acties bij incidenten (proces en inhoud). Het gaat hierbij om de dialoog tussen (interbestuurlijke) to en th op de diverse niveaus met elkaar en met /vanuit diverse departementen.

3. Beter leren via toezicht

Doel: het versterken van het lerende vermogen van zowel toezichtontvanger als -houder vanuit het toezicht.

Door beschikbare (openbare) data en informatie en moderne (informatie)technologie beter te gebruiken kan de waarde van het toezicht verder worden vergroot ook in het belang van de toezichtontvanger en het versterken van de lokale 'checks and balances'. Ook het leren tussen toezichthouders onderling (het uitwisselen van kennis) vanuit verschillende vormen van toezicht (zowel binnen als buiten interbestuurlijk toezicht) is van belang om met opgedane kennis de horizontale checks and balances te versterken.



Acties:

ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

- a) Inventariseren welke data, (toezicht)informatie en kennis (systemen, platforms) voorhanden zijn en starten met pilots om ervaringen op te doen om deze beter te gebruiken en te komen tot verbeteringen en /of realisatie daarvan.
- b) Het aanbod aan opleidingen op het gebied van toezicht wordt bekeken. Als resultaat moet dit leiden tot de keuze voor (de realisatie van) een geschikt(e) kennissysteem/-bank en een platform (website) om kennis te delen. Tevens zullen bijeenkomsten (workshops e.d.) georganiseerd worden gericht op gebruiken en hanteren (technieken en formats) van data en informatie. Met opleiders worden afspraken gemaakt over inbedding in lesprogramma's waar het gaat om het toepassen van kennis vanuit en voor het toezicht en benodigde vaardigheden.

4. Uniformeren uitvoering toezicht

Doel: het landelijk en door provincies uitgevoerde toezicht op een meer uniforme wijze uitvoeren.

Dat betekent het door to en th samen op landelijk niveau tot overeenstemming komen waar het interbestuurlijk toezicht zich op richt (domeinen, normen en scope). Voor de toezichtontvangers is duidelijk aan welke eisen moet worden voldaan, op welke wijze wordt getoetst (methodiek) en wat de consequenties zijn wanneer niet aan de eisen wordt voldaan (toezichtregime). Toezichtontvangers weten dus vooraf wat ze kunnen verwachten.

Ook vergt dit afspraken over de wijze van sturen en borgen van de uniforme uitvoering (organisatie).



Acties:

- a) Inventariseren van de huidige invulling van het generiek (domeinen) en het financieel toezicht en aanwezige toetsingskaders (zoals het ambtelijk vastgestelde Gemeenschappelijk toezichtkader (GTK) financieel toezicht 2020). Met toezichtontvangers en toezichthouders samen bepalen waarop het toezicht zich zou moeten richten (domeinen) en wat eronder valt (scope). Het toezicht moet meer op de toekomst gericht zijn (voorspellen met gebruik van data, informatie). En waar sprake is van nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen (zoals de komst van de WDO in relatie tot de Archiefwet) geldt dat samen vooraf de gevolgen voor toezicht worden bepaald. En welke normen en toetsingscriteria dan van toepassing zijn. Er wordt verbinding gezocht met andere vormen van toezicht gericht op delen van expertise en bevindingen en het voorkomen overlap. Dat leidt als resultaat tot gezamenlijke uitgangspunten voor de toezichtkaders voor het interbestuurlijk toezicht (per domein en financieel). Vervolgens zullen de nieuwe kaders geïmplementeerd worden in de uitvoering van het toezicht.
- b) Inventarisatie en (verder) ontwikkelen van het toezichtkader per toezichtdomein (inclusief Waterschappen): het informatiearrangement (welke data/info vraag je op, op basis waarvan je vervolgens toetst?), de normen waaraan wordt getoetst (toetsingscriteria) en de onderscheiden toezichtregimes (hoe wordt getoetst en hoe worden de uitkomsten gewogen?). Koers is dat te integreren in één overall integraal toezichtkader voor interbestuurlijk toezicht en rapportage daarover op basis van objectieve toetsingscriteria.
- c) Tevens zal de huidige wijze van rapportage worden onderzocht en zal de behoefte aan (integrale) rapportage worden bepaald. Goede voorbeelden worden daarbij betrokken (ook vanuit andere vormen van toezicht). Resultaat is invoering van (landelijke) afspraken over inhoud en wijze van rapporteren (zoals bijvoorbeeld een stoplichtmodel, zoals dat in verschillende provincies al wordt toegepast).
- d) Het (juridische) instrumentarium voor het doen van interventies en wijze van escalatie worden onderzocht. De vraag 'Welke interventies worden verbonden aan welke uitkomsten van het toezicht?' wordt onderzocht. Daarbij gaat het ook om het reageren op signalen: het incidentgericht toezicht. Bestaande escalatieladders bij andere vormen van toezicht worden daarbij betrokken. Als resultaat leidt dit tot aanpassing /realisatie van

ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

een of meer interventie- /escalatieladders voor het interbestuurlijk toezicht.

- e) Samen ontwikkelen van eenduidige, gedeelde, nieuwe normen voor het oordeel financieel toezicht. Onderzoek doen naar knelpunten (vanuit casuïstiek) en effectiviteit van de huidige normen (Structureel en Reëel Evenwicht (SRE) begroting of termijnoverschrijding) in relatie tot gedeelde risico's (zie 5) en gewenste interventies (zie b). Verkennen van draagvlak voor nieuwe normen en de gevolgen ervan. Als resultaat worden aanbevelingen gedaan voor nieuwe normen (toepasbaarheid, bestuurlijk, wetswijziging e.d.).

5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's

Doel: een meer eenduidige methode van risicoanalyse om risico's beter en gemakkelijker in beeld te brengen.

Het gaat binnen de agenda toekomst toezicht om gedeelde risico's. Dat zijn risico's die door toezichtontvangers en –houders samen geïnventariseerd en onderkend worden. Daarmee wordt niet bedoeld dat het interbestuurlijk toezicht gericht is op alle risico's van de toezichtontvangers. Voor het toezicht zal dus focus worden aangebracht, gericht op majeure, maatschappelijke risico's (zoals grondexploitaties, brandveiligheid, zorginstellingen, etc.).

Acties:

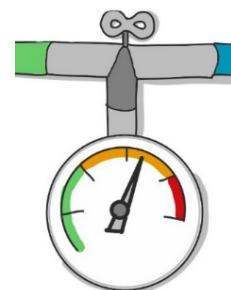
- a) Gestart is met werksessies om beter inzicht te krijgen in gedeelde mogelijke risico's binnen de diverse gebieden van interbestuurlijk toezicht alsmede in methodieken om de impact ervan te bepalen (financieel en niet-financieel). Vervolgstep is het starten van pilots om samen (toezichtontvangers en –houders) ervaring op te doen met risico-analyse inclusief het gebruik van moderne data- en analysetechnieken. Inzichten uit de aanpak bij de diverse vormen van toezicht worden gedeeld en vertaald naar gebruik voor de uitvoering van het risicogericht toezicht (zie 4). Structureel voeren van overleg over risico's op landelijk en lokaal niveau (zie dialoog) draagt bij aan het borgen ervan. De resultaten worden gebruikt voor opname in toetsingskaders (zie 4), van data en informatie in systemen en op platforms en voor opleidingen (zie 3).
- b) De gezamenlijk bepaalde risicofactoren worden vertaald naar indicatoren vergelijkbaar met al bestaande indicatoren zoals solvabiliteit, schuldquote en grondexploitatie en diverse beleidsindicatoren (zie [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). Het gaat dan om het ontwikkelen vanuit een integrale insteek van harde (kwantitatieve) en zachte (kwalitatieve) indicatoren die meerwaarde bieden voor de 'beheersing op orde'. En om daarvan gebruik te maken in de verslaglegging door de to over de eigen beheersing (transparantie over horizontale checks & balances) en dit te integreren in de toezichtaanpak en toetsingskaders (zie 4). Uiteraard wordt gebruik gemaakt van al aanwezig materiaal en inzichten.

Uitvoeringsprogramma Toekomst Toezicht (UTT)

De veranderopgave en de benoemde acties geven aan dat realisatie ervan de nodige tijd vergt. We willen de tot nu toe gevolgde werkwijze voortzetten om dit samen – BZK, VNG, IPO, toezichthouders en toezichtontvangers – op te pakken. Dat vraagt om inzet terwijl het werk 'gewoon doorgaat': daardoor is prioritering en soms temporisering noodzakelijk. Zaken als het ontwikkelen van instrumenten (zeker op het gebied van ICT zoals voor het ontsluiten van data en informatie), werkwijzen en competenties vergen tijd. Gezien de benodigde ontwikkeltijd, betrokkenheid van en besluitvorming door meerderde partijen en de keuze voor een lerende aanpak is het actieplan uitgewerkt in een meerjarig uitvoeringsprogramma (UTT). Daarin staat meer informatie zoals tijdpaden en mijlpalen, die dienen als basis voor het monitoren van de voortgang en resultaten. Het UTT is opgesteld voor een periode van 4 jaar: 2020 t/m 2023. Daarmee moet invulling worden gegeven aan het gewenste toekomstige toezicht volgens het beeld "waar staan we over 5 jaar". Evenals beelden en een aanpak van toezicht op nieuwe terreinen en ontwikkelingen (zoals Omgevingswet, WDO, WOO e.d.).

Governance

Bij de uitwerking van dit actieplan zal het bij het bepalen van de 'scope van het toezicht' ook gaan over wat eventueel niet meer onderwerp is van het toezicht. Gedurende de looptijd van dit actieplan worden de tussentijdse beslissingen (de piketpaaltjes die bij de



ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

stapsgewijze uitwerking worden geslagen) ook echt in gezamenlijkheid genomen en bestuurlijk gewogen. Zodat er tijdens de uitvoering de mogelijkheid is om bij te sturen, bijvoorbeeld als zou blijken dat de acties wel tot méér (ervaren) toezicht leiden in plaats van slimmer, beter, meer uniform en efficiënter toezicht, of voor het geval dat VNG, IPO en BZK 'ambtelijk' geen overeenstemming weten te bereiken over de verschillende toezichtdomeinen, de scope en reikwijdte van het toezicht op de verschillende domeinen, de gedeelde risico's, kengetallen, normen etc.

In 2019 is een begin gemaakt: de uit te voeren acties zijn duidelijk, worden onderschreven door betrokkenen en zijn in het eerste kwartaal van 2020 bestuurlijk vastgesteld. Er is informatiemateriaal verzameld: er zijn 'bouwstenen' opgesteld en de eerste beelden over gedeelde risico's zijn tot stand gekomen. Zoals aangegeven is dat materiaal de basis voor vervolgstappen en andere acties.

Pilots zullen worden uitgevoerd om ervaring op te doen en om te leren. Ook worden instrumentarium en middelen ontwikkeld en wordt invulling gegeven aan het ontsluiten van data en informatie. Stapsgewijs worden resultaten verwerkt in al bestaande toetsingskaders of worden deze ontwikkeld (zoals voor de Waterschappen).

Streven is dat de uitvoering van het toezicht per 2024 verloopt volgens de in de ATT opgenomen ontwerpprincipes.

Gezien de meerjarige uitvoering is een programmaorganisatie nodig:

- Aansturing op bestuurlijk niveau: maken van keuzes en bewaken voortgang, integraliteit en uniformiteit.
- Programmteam: vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, de VNG, het IPO en toezichtontvangers.
- Werkgroepen: oppakken van onderdelen, pilots e.d. met betrokken th en to en evt. deskundigen. Ook zullen andere departementen worden betrokken waar dit hun verantwoordelijkheden raakt en om inzichten te delen.

Gezien haar coördinerende rol en verantwoordelijkheid voor het stelsel van interbestuurlijk toezicht zal het ministerie van BZK de coördinatie verzorgen. Ook zal BZK begeleiding en ondersteuning faciliteren.

Op toezichthouders en in mindere mate op toezichtontvangers zal een beroep worden gedaan om te participeren in pilots en ontwikkeltrajecten. Eerder bijeenkomsten leren dat bereidheid daarvoor aanwezig is.

Voor het faciliteren van bijeenkomsten, pilots en betrekken van expertise (op gebied van toezicht, het doen van onderzoeken en betrekken opleiders) stelt BZK budget beschikbaar.

Rapportage

Tot nu toe wordt jaarlijks een toezichtverslag vanuit het financieel toezicht op de decentrale overheden gestuurd aan de Tweede Kamer. Te beginnen over 2020 zullen voortgang en resultaten van dit actieplan in dit verslag worden opgenomen.

Bijlage: Theoretisch kader: insteek passend bij de ontwerpprincipes ATT

Uitgangspunt is dat toezichtontvangers primair zelf verantwoordelijk zijn voor het signaleren, analyseren en beheersen van de risico's binnen de eigen organisatie en daar transparant over zijn. Ze zorgen ervoor dat hun eigen (horizontale) checks & balances 'op orde' zijn ofwel de eigen beheersing op orde is. In die situatie kan het verticaal toezicht een stap terug doen.

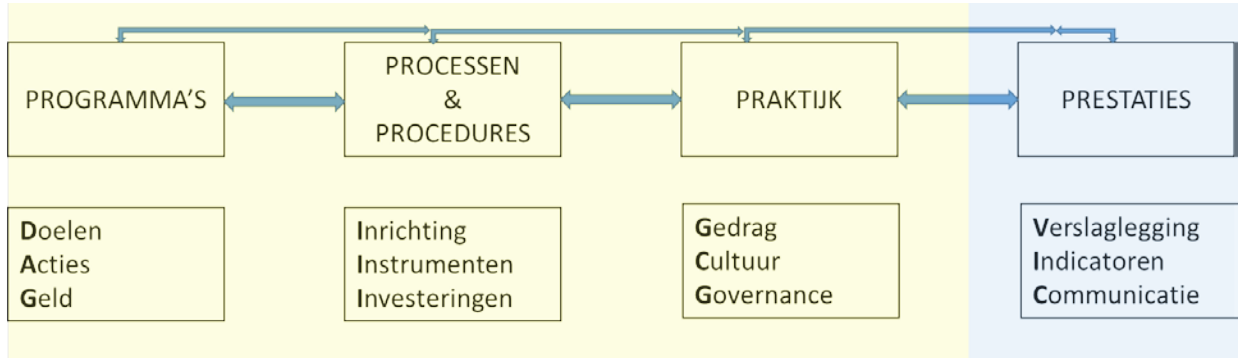
Het richten op en beheersen van risico's dient dan wel vanuit een integrale insteek te gebeuren: door te kijken naar de diverse factoren, die risico's met zich mee brengen. Daarvoor wordt als insteek het 'meta-toezicht' (naar Martin de Bree, Erasmus Universiteit) gehanteerd: dat gaat uit van een samenhangende benadering. Organisaties (zoals gemeenten, provincies en waterschappen) lopen risico's -en nemen zelf beheermaatregelen- vanuit het bepalen van doelen, de inrichting van werkprocessen, de uitvoering ervan en de kwaliteit van verantwoording. Het interbestuurlijk toezicht is gericht op dezelfde vier elementen maar beperkt zich tot datgene wat relevant is voor het financieel toezicht en de domeinen van het generiek toezicht. In gesprek met de organisatie waarop toezicht wordt gehouden worden de relevante risico's samen vastgesteld en wordt afgesproken welke transparantie over de beheersmaatregelen wordt betracht. Niet: Dit zijn de risico's volgens de toezichthouders en zo beheers je die. In de praktijk wordt dit overigens al (in verschillende mate) door toezichtontvangers toegepast.

Belangrijk is niet alleen risico's te benoemen (op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau) maar ook de mogelijkheid te hebben deze situationeel te herkennen en vanuit analyse anticiperend te handelen. De toezichthouder heeft een zelfstandige rol en verantwoordelijkheid en zal zo nodig bijv. op basis van eigen signalen

ACTIEPLAN Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)

(thematisch) onderzoek doen. Onderstaand schema geeft de reikwijdte van het toekomstig toezicht aan. Dat is meer dan het beoordelen van alleen de verslaglegging (waarop het klassieke /formele toezicht gericht is). Het toezicht verschuift daarmee mee naar vooraf: zijn bij de afweging over doelen, acties en geld ook risico's meegewogen en zijn daarvoor beheersmaatregelen getroffen.

Schematisch:



Elke organisatie /iedere toezichtontvanger verschilt. Ook verschillen de situatie en omstandigheden per toezichtontvanger. Dit kan ook per taak verschillen: wordt deze al langer uitgevoerd en of is deze tamelijk recent opgepakt. En doet de toezichtontvanger dat zelf of wordt dit in regionaal verband opgepakt of is deze uitbesteed. Het toezicht zal daar rekening mee moeten houden ofwel; streven is een uniforme uitvoering waar dat kan en maatwerk leveren wanneer de individuele situatie daarom vraagt.

Belangrijk is periodieke evaluatie op de verschillende elementen om ervan te leren en tijdig en op de goede wijze in te spelen op nieuwe omstandigheden als die zich voordoen.