

Overvloedig toezicht?

Onderzoek naar de praktijk van het interbestuurlijk toezicht door provincies op waterschappen



Auteur: Martha Buitenkamp

Januari 2022

Studentnummer 0040622

m.buitenkamp@anantis.nl

Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Rijksuniversiteit Groningen

Master Juridische Bestuurskunde

1e Scriptiebegeleider: Dr. B. Brink

2e Scriptiebegeleider: Prof. mr. dr. A.T. Marseille

Deze scriptie is verkrijgbaar via de vakgroep Staats- en Bestuursrecht en Bestuurskunde
Oude Kijk in 't Jatstraat 25, 9700 AS Groningen

Afbeelding op de voorpagina: IBT-interventieladder provincie Utrecht, gestileerd.

Samenvatting

Waterschappen zijn net als provincies en gemeenten onderworpen aan interbestuurlijk toezicht (IBT). IBT houdt in dat bestuursorganen een toezichthoudende functie ten opzichte van een ander bestuursorgaan vervullen. Toezichthouden betekent informatie verzamelen, oordeelsvorming en interveniëren als daar aanleiding voor is. Het IBT draagt bij aan een goede naleving van wetten en regels en aan een goede taakuitvoering van de lagere overheden. In dit explorerende onderzoek is onderzocht hoe het IBT op de waterschappen is georganiseerd en hoe dit toezicht in de praktijk wordt ingevuld.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gestart met een literatuur- en documenten analyse. Op basis daarvan is in beeld gebracht wat onder toezicht en IBT wordt verstaan en welke ontwikkelingen daarin de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden. Daarna is uitgezocht hoe het IBT op waterschappen wettelijk is geregeld. Om de ervaringen uit de uitvoeringspraktijk te kunnen ordenen en te kwalificeren, wordt met criteria gewerkt. Deze criteria zijn geselecteerd uit een aantal bepalende beleidsdocumenten die handelen over aspecten van goed toezicht. De zes criteria zijn: slagvaardig, maatwerk (1), transparantie in werkwijze en presentatie resultaten (2), professionaliteit (3), selectiviteit, risicogericht (4), samenwerking tussen toezichthouders onderling en samenwerking tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde (5) en effectiviteit (6).

Vervolgens zijn IBT medewerkers van alle provincies geïnterviewd met behulp van een vragenlijst. De uitkomsten van deze interviews, in combinatie met een analyse van provinciale IBT documenten, zijn geordend en gekwalificeerd aan de hand van de zes criteria en in dit rapport gepresenteerd. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen.

Organisatie van het IBT op waterschappen

Er zijn verschillende vormen van interbestuurlijk toezicht, zoals het generiek toezicht, ook wel verticaal toezicht genoemd, en specifiek toezicht. *Generiek* toezicht kan gaan over alle taken van de onder toezicht gestelde. Bevoegdheden voor generiek interbestuurlijk toezicht, zoals indeplaatsstelling, schorsing en spontane vernietiging van besluiten, zijn te vinden in organieke wetten. Bij *specifiek* toezicht kan alleen worden ingegrepen als dat binnen de kaders van specifieke wetgeving is toegestaan. Voor de toezichtsbevoegdheden moet ook in deze specifieke wetten worden gekeken.

Het IBT op waterschappen is grotendeels een provinciale verantwoordelijkheid. Het generieke IBT op waterschappen is vastgelegd in de Grondwet en de Waterschapwet. Waar het specifieke IBT voor gemeenten in 2012 grotendeels is komen te vervallen met de Wet revitalisering Generiek Toezicht, is dit, vanwege de functie van de waterschappen, voor de waterschappen niet het geval. Het specifieke IBT op de waterschappen heeft betrekking op de toezichtsdomeinen informatie- en archiefbeheer (Archiefwet), financiën (Waterschapswet, Fido), omgevingsrecht (Wabo), gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en beleid (Waterwet). Voor elk van deze toezichtsdomeinen beschrijft dit rapport de afzonderlijke regelingen en de wettelijke bepalingen die gehanteerd kunnen worden bij het IBT. Er is sprake van een grote verscheidenheid tussen deze regelingen, waardoor de provinciale toezichthouder per toezichtsdomein anders moet opereren. Voor de zogeheten interprovinciale waterschappen, wier beheergebied in meerdere provincies ligt, geeft de Waterwet aanwijzingen voor coördinatie en afstemming. De Omgevingswet, die naar verwachting in 2022 in werking treedt, zal - zo het nu lijkt - materieel weinig verandering brengen in de huidige inrichting van het IBT. Daarmee blijft het specifieke toezicht met de verschillende toezichtsdomeinen in stand.

Toezicht in de praktijk

Uit dit onderzoek blijkt dat alle provincies daadwerkelijk invulling geven aan het IBT op waterschappen. Zij hebben dit vastgelegd in provinciale waterschapsreglementen. In elke provincie is duidelijk op welke wijze gewerkt wordt en waar op wordt getoetst. De waterschappen leveren jaarlijks toezichtsinformatie aan en de provincies geven een oordeel over de geleverde prestaties. Dit proces

vindt in eerste instantie op ambtelijk niveau plaats en wordt in veel gevallen gevolgd door een bestuurlijk contact. Er is weinig aanleiding voor interventies en er konden geen voorbeelden gegeven worden van bestuurlijke escalatie. De waterschappen presteren goed, zijn bereid te leren en gaan serieus om met de bevindingen uit het IBT.

Bij de provincies is een zekere terughoudendheid te bespeuren om de waterschappen te dicht op de huid te zitten. Waterschappen hebben een eigen gekozen bestuur en doen qua omvang en niveau niet veel onder voor de provincie. De intensieve samenwerking en de onderlinge bestuurlijke verhoudingen passen volgens de geïnterviewden minder goed in het beeld van een hogere overheid die toeziet op de lagere overheid. Hoewel deze terughoudendheid gevolgen zou kunnen hebben voor de onafhankelijkheid en effectiviteit van het IBT, geven de uitkomsten van dit onderzoek daar geen duidelijke aanwijzingen voor.

Er is weinig openbaar toegankelijke informatie over de resultaten van het IBT en de opvolging te vinden, dit in tegenstelling tot vergelijkbare informatie over gemeenten. Provincies geven - uitzonderingen daargelaten - weinig prioriteit aan de openbaarheid en zijn bewust terughoudend daarin, omdat dit mogelijk afbreuk kan doen aan de samenwerking en het onderlinge vertrouwen. Toch zou actieve publicatie bij kunnen dragen aan het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor en bekendheid van de waterschappen.

Er is sprake van slagvaardig en proportioneel toezicht. Realisatie van de al langer en breder levende wens om te komen tot een doelmatig, selectief en sober IBT, om de lasten voor iedereen te beperken, blijkt in de praktijk lastig. De aan te leveren toezichtsinformatie is in elk geval voor het beleidsmatig en informatie- en archiefbeheer tamelijk veelomvattend en vervult dan ook vaak de rol van voortgangsrapportage in het contact tussen beleidsbepaler (provincie) en uitvoerder (waterschap). Mogelijk dat deze dubbele functie een selectievere en op risico's gerichte aanpak in de weg staat. Anderzijds roept het wel - zeker gezien de goede prestaties van de waterschappen - de vraag op of er niet sprake is van een te ruime en overvloedige invulling van het IBT.

De invulling van het IBT door de provincies oogt als een grote lappendeken, omdat de aanpak en organisatie per provincie en daarbinnen ook nog eens per toezichtsdomein verschilt. Ook bij het interprovinciaal IBT zijn er verschillen per provincie en per toezichtsdomein. Afgezien van het informatie- en archiefbeheer, hebben waterschappen met beheergebied in meerdere provincies dan ook met verschillende toezichtregimes te maken. s

Vervolg

Veel provincies zijn bezig het toezicht te herijken. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen daar aan bijdragen. Zo kunnen provincies het IBT versterken door toezicht en beleid uit elkaar te halen, coördinatie aan te brengen tussen de verschillende toezichtsdomeinen, en de aanpak voor de interprovinciale waterschappen te uniformeren. Voor vrijwel alle provincies geldt dat de informatie over de aanpak en resultaten van het IBT beter openbaar toegankelijk kan worden gemaakt.

Een vervolgvraag kan zijn of de huidige inrichting van het IBT op de waterschappen nog passend is en nog past bij de provinciale overheid. De waterschappen zijn professionele en over het algemeen goed functionerende organisaties en qua schaal en omvang bijna gelijkwaardig aan provincies. Tegelijkertijd is de beleidsmatige vervlechting en nabijheid groot. Overwogen kan worden om in plaats van het provinciale IBT een landelijke, uniforme, lichtere en selectievere aanpak te ontwikkelen, uitsluitend gericht op serieuze risico's op het gebied van financiën, veiligheid en volksgezondheid.

Voor vervolgonderzoek wordt aangeraden om de waterschappen en alle provinciale IBT medewerkers uitgebreid te bevragen, bestuurders van zowel waterschappen als provincies te betrekken en om de uitvoering van het financieel IBT apart te onderzoeken.

Inhoud

1.	Inleiding.....	7
2.	Vraagstelling en werkwijze.....	9
2.1	Vraagstelling.....	9
2.2	Werkwijze.....	9
2.3	Beperkingen van de gevolgde werkwijze.....	10
3.	Toezicht.....	11
3.1	Wat is toezicht.....	11
3.2	Ontwikkelingen in het IBT.....	12
4.	Toezicht op de waterschappen.....	15
4.1	Horizontaal toezicht.....	15
4.2	Generiek IBT.....	16
4.3	Specifiek IBT.....	17
4.4	Omgevingswet.....	21
5.	Criteria voor kwalificatie IBT op waterschappen.....	23
5.1	Inleiding.....	23
5.2	Vereisten van goed toezicht.....	23
5.3	Bruikbaarheid beginselen voor kwalificatie IBT waterschappen.....	26
6.	De praktijk van het IBT.....	30
6.1	Inleiding.....	30
6.2	Slagvaardig, maatwerk.....	30
6.3	Transparantie in werkwijze en in resultaten.....	32
6.4	Professionaliteit.....	36
6.5	Selectief en risicogericht.....	37
6.6	Samenwerking.....	38
6.7	Effectiviteit.....	40
6.8	Tot slot.....	41
7.	Analyse.....	42
7.2	Slagvaardig, maatwerk.....	42
7.3	Transparantie in werkwijze en resultaten.....	42
7.4	Professionaliteit.....	43

7.5 Selectief en risicogericht	43
7.6 Samenwerking.....	43
7.7 Effectiviteit	44
8. Conclusies, discussie en aanbevelingen	46
8.1 Inleiding.....	46
8.2 Conclusies.....	46
8.3 Discussie	48
8.4 Aanbevelingen.....	48

1. Inleiding

Waterschappen dateren al uit de dertiende eeuw. Ze zijn de oudste vorm van een bestuursorgaan in Nederland. De afgelopen decennia hebben de waterschappen een enorme schaalvergroting doorgemaakt. Waren er in 1950 ruim 2600 waterschappen; anno 2020 kent Nederland door een opeenvolging van fusies nog 21 waterschappen.

Het beheer van het watersysteem en het zuiveren van afvalwater in een bepaald gebied is op grond van artikel 1, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet opgedragen aan de waterschappen. De taken van de waterschappen zijn de afgelopen decennia verzwaaard. Niet alleen omdat er per waterschap een groter gebied beheerd moet worden, dat soms qua omvang de schaal van een provincie evenaart, maar ook omdat waterschappen volgens artikel 2.2 van de Waterwet integraal moeten werken en moeten zorgen voor schoon water, voldoende water en waterveiligheid.

De bestuurlijke inrichting van het waterschap is geregeld in de Waterschapswet. Waterschappen zijn een functionele democratie en geen algemeen vertegenwoordigend lichaam, zoals beschreven in artikel 4 van de Grondwet. Het algemeen bestuur van het waterschap is het hoogste orgaan en verantwoordelijk voor de invulling van de wettelijke taken. Door en uit het algemeen bestuur wordt een dagelijks bestuur gekozen. Daarin zijn waterschappen bijzonder: een overheid met een monistisch stelsel.¹ De voorzitter van het algemeen bestuur en tevens lid van het dagelijks bestuur wordt op aanbeveling van het algemeen bestuur bij Koninklijk Besluit benoemd. Het grootste deel van de leden van het algemeen bestuur wordt gekozen via rechtstreekse verkiezingen, die iedere vier jaar tegelijk met de Provinciale Statenverkiezingen worden georganiseerd. Opnieuw bijzonder in overheidsland is dat er in het algemeen bestuur een beperkt (7-9) aantal zetels is gereserveerd voor in de wet aangeduide belangen. Dit zijn de zogenoemde geborgde zetels voor de belangen van ongebouwd (met name landbouw), natuurterreinen en bedrijven. De invulling van deze zetels gebeurt op basis van een voordracht vanuit het georganiseerd belang en dus niet via directe verkiezingen.

Het algemeen bestuur kan zowel voor de watersysteemtaken (voldoende, schoon en veilig) als voor de zuiveringstaak heffingen opleggen aan de inwoners en eigenaren van onroerend goed in hun beheergebied. De waterschappen zijn daardoor in principe financieel zelfstandig en niet structureel afhankelijk van rijks gelden. De inkomsten variëren per waterschap, afhankelijk van omvang en kenmerken van het beheergebied, en liggen zo tussen de 100 en 200 miljoen per jaar per waterschap.² Naast kosten voor beheer, onderhoud en personeel, bestaan de uitgaven voornamelijk uit investeringen in het watersysteem (dijken, stuwen, gemalen) en zuiveringsinstallaties. Er rust een grote en maatschappelijk gezien een belangrijke taak op de schouders van de waterschappen en daarvoor wordt jaarlijks in totaal ruim 4,5 miljard euro ingezet.

Net zoals provincies en gemeenten, zijn waterschappen onderworpen aan interbestuurlijk toezicht (IBT). Dit houdt in dat bestuursorganen een toezichthoudende functie ten opzichte van een ander bestuursorgaan vervullen. Artikel 133, derde lid, van de Grondwet regelt het toezicht op de waterschappen, dat met name bij de provincies is ondergebracht.³

¹ Artikel 41, derde lid, van de Waterschapswet biedt ruimte voor provinciale ontheffing voor een duaal DB-lid. Wetterskip Fryslân heeft een volledig duaal DB.

² <https://www.waterschapsspiegel.nl>

³ Het toezicht op de primaire waterkeringen van de waterschappen berust op grond van artikel 3.9 Waterwet bij het Rijk. Zie paragraaf 4.3.4.

In dit onderzoek is onderzocht hoe het IBT op de waterschappen is georganiseerd en hoe dit toezicht gekwalificeerd kan worden. Gestart wordt in hoofdstuk twee met het beschrijven van de gevolgde onderzoeks aanpak. Hoofdstuk drie bevat een algemene beschouwing over toezicht en de ontwikkelingen in het denken over IBT in de afgelopen decennia.

Vervolgens beschrijft hoofdstuk vier de inrichting van het IBT op de waterschappen. In hoofdstuk vijf worden de criteria gepresenteerd, die in dit onderzoek gebruikt zijn om het IBT op de waterschappen te ordenen en te kwalificeren. In hoofdstuk zes staan de onderzoekresultaten, gericht op een schets van de praktijk van het IBT door de provincies op de waterschappen. Hoofdstuk zeven bevat een analyse van de onderzoeksresultaten. Hoofdstuk acht sluit af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2. Vraagstelling en werkwijze

2.1 Vraagstelling

In dit explorierend onderzoek is de centrale vraag hoe het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen door de provincies gekwalificeerd kan worden. Daarbij ligt het accent op de uitvoering in de praktijk.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd. Dit zijn:

1. Wat wordt onder toezicht verstaan?
2. Wat wordt begrepen onder interbestuurlijk toezicht ?
3. Hoe is het interbestuurlijk toezicht op waterschappen wettelijk geregeld?
4. Welke criteria kunnen gebruikt worden om interbestuurlijk toezicht te kwalificeren?
5. Hoe geven provincies in de praktijk invulling aan het interbestuurlijk toezicht op waterschappen?
6. Welke conclusies kunnen getrokken worden uit de onderzoeksresultaten als het gaat om de kwalificatie van het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen?
7. Zijn er aanbevelingen op te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht door de provincies op de waterschappen?

2.2 Werkwijze

Gestart is met literatuuronderzoek om een algemeen beeld te krijgen over wat onder (interbestuurlijk) toezicht moet worden begrepen (zie bijlage 1). Wetgeving, handboeken en beleidsnota's zijn geraadpleegd om een antwoord te kunnen geven op de deelvragen 1, 2 en 3. Daarmee is een beeld verkregen over wat onder toezicht en interbestuurlijk toezicht wordt verstaan en hoe het IBT op waterschappen wettelijk is geregeld.

De geraadpleegde literatuur en beleidsnota's hebben voor de beantwoording van deelvraag 4 een set van mogelijke criteria opgeleverd om het IBT te kwalificeren. Zo wordt in het onderzoek naar de kwaliteit van toezicht en in de voorbereiding van wetgeving rond IBT aandacht geschonken aan factoren die bij kunnen dragen aan goed toezicht. Deze bronnen bieden een veelheid aan mogelijke criteria, waarmee naar de kwaliteit van IBT kan worden gekeken. Deze mogelijke criteria zijn voor de beantwoording van deelvraag 4 geïnventariseerd en geclusterd in een set van criteria. Veel bronnen hebben betrekking op gemeenten. Er is weinig specifieke literatuur over IBT op waterschappen te vinden. Daarom is als laatste stap nagegaan welke van de geclusterde criteria in dit onderzoek gebruikt kunnen worden om het IBT op de waterschappen te kwalificeren. Dit heeft geleid tot een voor het onderzoek hanteerbare set van criteria.

Voor het beantwoorden van de vijfde deelvraag is online gezocht naar openbaar beschikbare documenten op het gebied van het IBT. Per provincie is op de provinciale website gezocht naar specifieke IBT-informatie en -documenten. Veel provincies hebben weliswaar een aparte IBT pagina, maar deze is vaak gevuld met informatie over de gemeenten en slechts in een beperkt aantal gevallen met actuele informatie over waterschappen. De provinciale begrotingen 2021 en jaarrekeningen 2020 zijn doorzocht op informatie over het IBT. Ook zijn voor alle provincies de waterschapsreglementen geanalyseerd, om na te gaan welke vereisten door de betreffende provincie gesteld worden aan het waterschap in het kader van het IBT.

In elke provincie is contact gezocht met medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het IBT op de waterschappen. Per provincie zijn met de voor IBT verantwoordelijke medewerkers semigestructureerde interviews afgenomen. De vragenlijst (bijlage 2) voor de interviews is opgesteld aan de hand van de opgestelde set van criteria. Het zijn open vragen, zonder exacte definitie van de criteria, waarbij aan de respondenten is gevraagd, hoe zij aankijken tegen invulling van het IBT in de eigen provincie. Voor de lijst van geïnterviewde personen zie bijlage 3. Van de interviews zijn verslagen gemaakt, die vervolgens ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de geïnterviewde. Soms werd tijdens het interview voor meer informatie verwezen naar collegae. Voor zover de beschikbare tijd van de medewerker en van de onderzoeker dat toelieten, zijn deze medewerkers volgens dezelfde methode geïnterviewd. In veel gevallen kwamen aanvullende documenten beschikbaar, die niet via de website gevonden waren, zoals (interne) beleidsnota's, IBT-rapportages en formele toezichtsbrieven. Over het algemeen was de bereidheid om mee te werken groot en werd er belangstelling getoond voor de uiteindelijke bevindingen.

De resultaten uit de interviews en provinciale IBT- documenten zijn in dit rapport gerubriceerd aan de hand van de opgestelde set van criteria. De onderzoeksresultaten zijn de basis voor de conclusies en aanbevelingen die als antwoord op deelvraag zes en zeven in dit onderzoek worden gepresenteerd.

Het concept rapport is voor commentaar aan de geïnterviewden voorgelegd en aan de Unie van Waterschappen. De reacties zijn verwerkt in het rapport.

2.3 Beperkingen van de gevolgde werkwijze

Al vroeg in het onderzoek bleek dat de werkwijze en organisatie van het IBT per provincie verschillen. In een aantal provincies kon voor dit onderzoek een IBT-coördinator worden benaderd, maar in andere provincies werd verwezen naar medewerkers van verschillende afdelingen die voor één of meerdere toezichtsdomeinen van het IBT verantwoordelijk zijn. Het vinden van de juiste personen heeft dan ook veel moeite gekost en soms waren er meerdere medewerkers nodig om een compleet beeld te krijgen van de provinciale werkwijze. Het was binnen het tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk om in alle provincies alle medewerkers die betrokken zijn bij het IBT op waterschappen te spreken.

Omwille van de beschikbare tijd is de keuze gemaakt alle provincies te benaderen, maar geen medewerkers van waterschappen te interviewen en alleen het conceptrapport aan een juridisch beleidsmedewerker van de Unie van Waterschappen voor te leggen, die gelukkig bereid bleek om het van gedegen commentaar te voorzien.

De zoektocht naar openbaar beschikbare documentatie op de provinciale websites leverde een beperkte oogst en geeft daarmee ook een inkijkje geeft in de wijze waarop provincies communiceren over het IBT. Waarschijnlijk had een analyse van de vergaderstukken van Provinciale en Gedeputeerde Staten nog meer schriftelijke informatie op kunnen leveren.

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de betekenis van deze methodologische beperkingen voor de uitkomsten van dit onderzoek.

3. Toezicht

In dit hoofdstuk wordt verkend wat onder toezicht in algemene zin wordt verstaan en welke soorten toezicht, waaronder het IBT, in het publieke domein worden onderscheiden. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen van het interbestuurlijk toezicht en met name de discussies die daarover landelijk zijn en worden gevoerd.

3.1 Wat is toezicht

Volgens het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht wordt onder toezicht verstaan: “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zo nodig interveniëren”.⁴

De drie kernelementen van toezicht uit deze definitie komen in alle vormen van toezichthouden terug. Essentieel is dat er voldoende en adequate informatie wordt verzameld, die getoetst kan worden aan geldende eisen, het toetsingskader. Het toetsingskader moet daarvoor voldoende concreet en specifiek zijn. De tweede stap is het opstellen van een oordeel; een waardering van de informatie over de prestatie(s). De derde stap is de interventie, die nodig wordt geacht als het gat tussen de prestatie en de kaders te groot is. De aard en het moment van interventie zijn soms voorgeschreven en soms situationeel te bepalen. Toezicht wordt uitgevoerd door een toezichthouder, waarbij niet altijd de drie stappen van het toezicht door één en dezelfde toezichthouder worden uitgevoerd. Zo kan bijvoorbeeld het verzamelen van de informatie en het doen van een interventie bij verschillende organisaties zijn belegd.⁵

Toezicht in het publieke domein heeft een aantal functies. Toezicht bevordert de naleving van vastgestelde regels en beleidsnormen. Zonder toezicht is de verleiding om regels en normen niet na te leven groter. Toezicht kan dan ook leiden tot handhaving: het uitoefenen van dwang om regels na te leven. Daarnaast levert toezicht informatie over de wijze waarop (publieke) taken worden uitgevoerd. De informatie over de kwaliteit van de uitvoering kan aanleiding zijn om bij te sturen of de regels aan te passen. Toezicht heeft een belangrijke maatschappelijke functie: uit de toezichtsinformatie kunnen derden (burgers, bedrijven, andere overheden) opmaken hoe de regels en het beleid in de praktijk worden toegepast en wat daarvan het effect is. Toezichtsinformatie kan door hen benut worden om beleid en uitvoering te beïnvloeden en maatschappelijke kwesties te agenderen.⁶

Er zijn verschillende soorten toezicht in het publieke domein te onderscheiden. *Nalevingstoezicht* is gericht op naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven. Een voorbeeld daarvan is het toezicht dat de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit uitoefent, die onder andere toezicht houdt op het naleven van hygiëneregels bij voedselproducenten en -leveranciers. *Uitvoeringstoezicht* heeft betrekking op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld het Kadaster. Toezicht is dan gericht op de prestaties en bedrijfsvoering van deze organisaties en draagt bij aan de democratische verantwoording die over het presteren van dit soort organisaties bijvoorbeeld door de Minister aan de Tweede Kamer wordt afgelegd. Preventief toezicht vindt plaats voorafgaand aan een besluit. Het gaat om een besluit dat nog niet is genomen of wanneer een feitelijke

² Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 2012, p.5.

⁵ *Kamerstukken 27831 nr. 1 en nr. 15*. Algemene Rekenkamer, 2008.

⁶ Verburg, J.J.I., 1987.

handeling nog niet heeft plaatsgevonden Repressief toezicht is corrigerend: genomen besluiten worden achteraf bijgesteld.⁷

Een aparte vorm van toezicht in het publieke domein vormt het *interbestuurlijk toezicht* (IBT). Dit wordt omschreven als “het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden”.⁸ Deze laatste vorm van toezicht wordt ook wel *verticaal* toezicht genoemd.

Welke instrumenten de interbestuurlijk toezichthouder kan inzetten, is afhankelijk van wettelijke bepalingen. Onderscheid wordt gemaakt tussen *generiek toezicht* en *specifiek toezicht*. In organieke wetten zijn generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht opgenomen, te weten de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging van besluiten van medeoverheden en de bevoegdheid een voorziening te treffen bij taakverwaarlozing van medebewindstaken, de zogenoemde indeplaatsstelling. Inzet van deze IBT-instrumenten is niet gekoppeld aan vereisten die op grond van bepaalde wetten aan de toezichtontvanger worden gesteld. Inzet van generiek toezicht kan dus over alle taken van de onder toezicht gestelde gaan.

Bij *specifiek* toezicht kan er alleen worden ingegrepen als dat binnen de kaders van specifieke wetgeving is toegestaan. Ook de in te zetten instrumenten moeten in de betreffende wet zijn opgenomen. Specifiek toezicht is geregeld in bijzondere wetten en kan zowel preventief als repressief zijn. De vorm waarin specifiek toezicht plaats kan vinden, varieert en kan bijvoorbeeld een aanwijzings- of goedkeuringsbevoegdheid inhouden.

Interbestuurlijk of *verticaal* toezicht wordt onderscheiden van *horizontaal toezicht*, ook wel intra-bestuurlijk toezicht genoemd. Voor horizontaal toezicht wordt gekeken naar de rol die het algemeen vertegenwoordigende orgaan ten opzichte van het uitvoerende orgaan kan vervullen. De gemeenteraad, Provinciale Staten of algemeen bestuur van een waterschap worden verondersteld “toe te zien” op respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur. Winter stelt dat dit staatsrechtelijk niet correct is, omdat de raad onderdeel uitmaakt van het bestuur en dus geen toezichthouder kan zijn, maar als hoogste orgaan zelf besluiten neemt.⁹ De gedachte is volgens Winter voortgekomen uit de in het kader van de dualisering benoemde drieslag in taken voor raden en staten: kaderstellen, controleren en vertegenwoordigen. Controle zou dan gelijkgesteld worden met toezicht.

3.2 Ontwikkelingen in het IBT

Het IBT is in 2012 vastgelegd in de Wet revitalisering Generiek Toezicht. Dit is het (voorlopige?) eindresultaat van een discussie gedurende vele jaren over het IBT in algemene zin, wat gepaard is gegaan met veel onderzoek en inzet van diverse commissies.

De ideeën over wat onder goed toezicht moet worden verstaan, ontwikkelen zich, net als het IBT, in de loop der tijden. De kaderstellende kabinetsvisie uit 2001 vormt de opmaat voor een modernere visie op IBT en het sterk vereenvoudigen van het geheel aan wetten en regels.¹⁰ De titel van de kabinetsvisie “Minder last, meer effect, zes principes voor goed toezicht” uit 2005 geeft richting aan

⁷ Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, 2012, p.5.

⁸ *Kamerstukken II 2005/06, 27831, nr. 15*, p.17.

⁹ Evaluatie WrGT, 2017, p.25.

¹⁰ *Kamerstukken II 2001/02, 27831, nr. 1*.

deze ontwikkeling.¹¹ De daar genoemde zes principes voor goed toezicht zijn selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

In 2007 heeft de Commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen, ook wel de Commissie Oosting, naar haar voorzitter genoemd, deze richting nader uitgewerkt. Deze commissie heeft het bestaande stelsel van IBT bekeken en een advies uitgebracht voor ingrijpende herziening van dit stelsel. De Commissie Oosting was van mening dat de generieke instrumenten voldoende mogelijkheden bieden voor het IBT en dat specifieke toezichtinstrumenten weinig bestaansrecht hebben. Maar voor een functioneel bestuur zoals het waterschap zag de Commissie wel ruimte voor specifiek toezicht. De Commissie stelde dat de waterschappen een functioneel bestuur zijn, waarvan de taakvervulling ingepast moet worden in het algemeen provinciaal beleid en daarom een specifiek toezichtarrangement rechtvaardigt.

“Waterschappen zijn organisaties van functioneel bestuur. Dit betekent dat het van belang is dat er een voorziening bestaat om hun taakvervulling af te stemmen op die van het algemeen bestuur, met name van de provincies. Daar komt bij dat eventueel tekortschieten van een waterschap ernstige en onomkeerbare gevolgen met zich kan brengen. Dat alles is voldoende grond voor specifiek interbestuurlijk toezicht zoals thans geregeld/voorzien.”¹²

Het advies van de Commissie Oosting is de basis geweest voor een ingrijpende herziening van de organisatie van het IBT, die in 2012 met de Wet revitalisering Generiek Toezicht (WrGT) van kracht is geworden.¹³ Daarbij is overwegend gekozen voor generiek toezicht en zijn bestaande specifieke regelingen in een scala aan wetten zoveel mogelijk vervallen en vervangen door algemene regelingen waarin het toezichthoudend orgaan een aantal bevoegdheden heeft om binnen de afgesproken beleidskaders maar wel met maatwerk toezicht te kunnen houden. De regering heeft het standpunt van de Commissie Oosting ten aanzien van de waterschappen overgenomen en beschouwt het specifieke toezicht op de waterschappen als een aanvulling op het generieke toezicht.¹⁴ Het specifieke toezicht op de waterschappen is dan ook niet verdwenen met het van kracht worden van de WrGT.

Met de WrGT beoogde de regering het advies van de Commissie Oosting om te zetten in wetgeving en daarmee het IBT efficiënter, effectiever en meer transparant te maken. De Memorie van Toelichting bij de WrGT beschrijft zes basisprincipes die als uitgangspunten bij de wet zijn gehanteerd: nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en terughoudendheid, proportionaliteit, vooraf duidelijkheid over voorwaarden inzet bevoegdheden toezichthouder.¹⁵

Het gesprek over het IBT is met de WrGT niet stilgevallen. Ontwikkelingen zoals decentralisatie en deregulering nopen tot opnieuw nadenken over de interbestuurlijke verhoudingen en dragen bij aan het gesprek over de wijze waarop het IBT inhoud krijgt. In 2017 is de WrGT geëvalueerd evenals het financieel IBT.¹⁶ Mede naar aanleiding van deze evaluaties is er op grond van het Interbestuurlijk Programma gestart met een Agenda voor de toekomst van het (interbestuurlijk toezicht) en bijbehorend Actieplan.¹⁷ Herziening van de WrGT lijkt vooralsnog geen doel.

De Agenda moet de basis vormen voor de veranderingen die binnen het IBT moeten plaatsvinden. De essentie is dat het nieuwe toezicht de toezichtontvanger ondersteunt en de horizontale checks en balances binnen het openbaar helpt te versterken. Niet het proces van toezicht, maar het resultaat moet centraal staan: “IBT is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en inwoners

¹¹ Kamerstukken II 2005/06, 27831, nr. 15, p.14-17.

¹² Commissie Oosting, 2007, p.71.

¹³ Stb. 2012, nr. 233.

¹⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31200 VII, nr.61, p.3.

¹⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p.5. (MvT)

¹⁶ WRR,2013. Profacto, 2017.

¹⁷ BZK, VNG, IPO, 2018, 2019, 2020.

en bedrijven er op kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is”.¹⁸ Het nieuwe IBT wordt gekenmerkt door versterken, verbinden, horizontale controle en verticaal toezicht, dialoog, leren, uniformeren uitvoering toezicht en toezien op gedeelde risico's. De Agenda richt zich met name op de uitvoering van het toezicht en niet zozeer op de wettelijke kaders. De komende jaren wordt door middel van pilots en verandertrajecten geleerd.

De Agenda is opgesteld door de VNG, IPO en het Rijk. De Unie van Waterschappen noch het IBT op de waterschappen worden in de Agenda genoemd. In het in 2020 verschenen Actieplan worden de waterschappen als subject van IBT wel genoemd, maar de Unie niet meer.

Hoewel het IBT met de Wet revitalisering Generiek Toezicht in 2012 een helder wettelijk kader heeft gekregen, gaat de zoektocht over de invulling ervan door, mede in het licht van zich steeds wijzigende bestuurlijke verhoudingen en kwesties. Uit het voorgaande valt af te leiden dat de waterschappen in de ontwikkeling van het IBT en het gesprek daarover geen grote rol hebben gespeeld en dat lijkt ook bij de nieuwe koers, waarin de horizontale verantwoording meer centraal komt te staan, nog weinig veranderd.

¹⁸ BZK, VNG, IPO, 2020, p.1.

4. Toezicht op de waterschappen

Om een beeld te krijgen van hoe het toezicht, waaronder het IBT, op de waterschappen geregeld is, moeten diverse wetten worden geraadpleegd. In dit hoofdstuk worden de instrumenten beschreven die ingezet kunnen worden als het gaat om horizontaal (paragraaf 4.1), generiek (paragraaf 4.2) en specifiek (paragraaf 4.3) toezicht op de waterschappen. Ook wordt beschreven welke gevolgen de komende invoering van de nieuwe Omgevingswet (paragraaf 4.4) voor de inrichting van het IBT kan hebben.

4.1 Horizontaal toezicht

De Waterschapswet geeft het algemeen bestuur instrumenten die hem in staat stelt om van andere bronnen dan het dagelijks bestuur informatie over het reilen en zeilen van het waterschap te krijgen. Zo biedt artikel 51b en verder van de Waterschapswet waterschappen de mogelijkheid om een *Ombudsman of Ombudscommissie* aan te stellen, die op grond van artikel 9.18, lid 1 Awb onderzoek kan doen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Het verslag van de werkzaamheden van de Ombudsman gaat naar het algemeen bestuur. Alle waterschappen hebben gekozen voor aansluiting bij de Nationale Ombudsman en niet voor een eigen ombudsfunctie.

Artikel 109, lid 2 Waterschapswet, stelt dat het algemeen bestuur een *accountant* moet aanwijzen, die de jaarrekening controleert en daarvan verslag uitbrengt aan het algemeen bestuur. Artikel 109a van de Waterschapswet stelt dat het dagelijks bestuur *periodiek onderzoek* verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Het algemeen bestuur kan bij verordening hierover regels stellen. Over de resultaten van een dergelijk onderzoek moet het dagelijks bestuur rapporteren aan het algemeen bestuur.

Tot op heden is er voor waterschappen geen wettelijke plicht tot een *rekenkamerfunctie*, zoals die wel geldt voor gemeenten en provincies. Een rekenkamer of rekenkamercommissie kan ingezet worden om onafhankelijk onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur en kan in die zin bijdragen aan informatie over de kwaliteit van de prestaties van het bestuur. Verwacht wordt dat in het kader van de wet versterking decentrale rekenkamers er ook voor waterschappen een verplichte rekenkamerfunctie komt.¹⁹ Anno 2021 vindt in 15 van de 21 waterschappen rekenkameronderzoek plaats. In drie andere waterschappen is een commissie actief met een beperktere taak dan een rekenkamer. In drie waterschappen vindt geen rekenkameronderzoek plaats.²⁰

Genoemde instrumenten kunnen ingezet worden in het samenspel tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur. Binnen het monistisch stelsel van de waterschappen is horizontaal toezicht door het algemeen bestuur op het dagelijks bestuur een lastig te hanteren begrip. De leden van het dagelijks bestuur zijn immers ook lid van het algemeen bestuur. Zij zouden dus geacht worden toezicht op zichzelf te houden. Horizontaal toezicht binnen het waterschapsbestel wordt in dit onderzoek dan ook niet als onderdeel van IBT beschouwd.

¹⁹ *Kamerstukken II, 2019/20, 35 298, nr. 2.*

²⁰ [Rekenkamer straks ook voor waterschappen verplicht | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

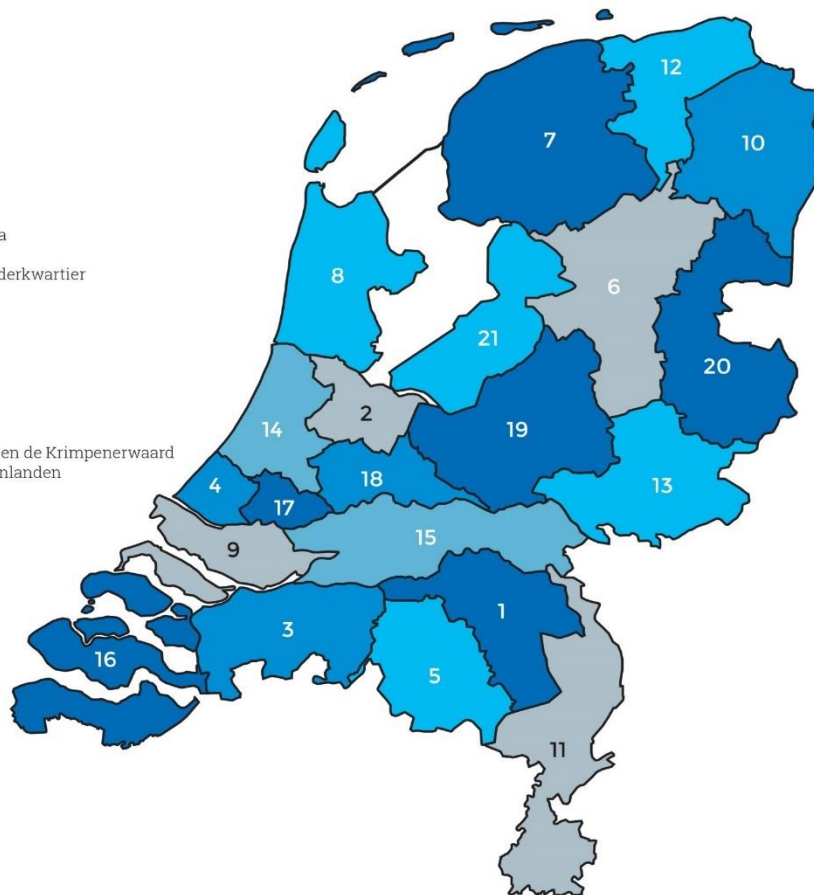
4.2 Generiek IBT

Bij de grondwetsherziening van 1887 is het “oppertoezicht op de Waterstaat” aan de Koning toegeedeeld en dit is in 1983 overgegaan naar de provincies.²¹ Artikel 133 van de Grondwet vormt de wettelijke basis voor de waterschappen. Op grond daarvan hebben Provinciale Staten de bevoegdheid waterschappen in te stellen, de samenstelling en inrichting te regelen en ze ook weer op te heffen. Het *generiek* toezicht op de waterschappen is dan ook grotendeels ondergebracht bij de provincie. De uitwerking is te vinden in artikel 156 van de Waterschapswet. “De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang”. Ook de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing is op grond van artikel 133, lid 3, Grondwet, juncto artikel 60, lid 2, Waterschapswet, neergelegd bij Gedeputeerde Staten. Zij kunnen wanneer het dagelijks bestuur de gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt daarin voorzien namens het dagelijks bestuur en ten laste van het waterschap. Als het gaat om grensoverschrijdende onderwerpen en om toezicht op de waterkeringen die Nederland moeten vrijwaren van overstroming uit zee of de grote rivieren is het toezicht ondergebracht bij de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Er zijn 21 waterschappen en 12 provincies. Veel waterschappen zijn dan ook zijn gelegen in meerdere provincies. Dit betekent dat provincies meerdere waterschappen hebben waarop zij toezicht moeten houden en waterschappen bij het IBT met meerdere provincies te maken hebben.

UNIE VAN WATERSCHAPPEN

LEGENDA

1. Waterschap Aa en Maas
2. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
3. Waterschap Brabantse Delta
4. Hoogheemraadschap van Delfland
5. Waterschap De Dommel
6. Waterschap Drents Overijsselse Delta
7. Wetterskip Fryslân
8. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
9. Waterschap Hollandse Delta
10. Waterschap Hunze en Aa's
11. Waterschap Limburg
12. Waterschap Noorderzijlvest
13. Waterschap Rijn en IJssel
14. Hoogheemraadschap van Rijnland
15. Waterschap Rivierenland
16. Waterschap Scheldestromen
17. Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
18. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
19. Waterschap Vallei en Veluwe
20. Waterschap Vechtstromen
21. Waterschap Zuiderzeeland



Figuur 1 Overzicht beheergebieden Nederlandse waterschappen 2018.²²

²¹ Verburg, J.J.I, 1987.

²² [Waterschapskaart-2018.jpg \(2048x1741\) \(uvw.nl\)](#)

De organisatie van het toezicht op deze interprovinciale waterschappen is geregeld in artikel 164 van de Waterschapswet. Het toezicht wordt in die situaties aan de betreffende colleges van Gedeputeerde Staten samen opgedragen. In de praktijk worden afspraken gemaakt tussen de betreffende provincies welke provincie als eerste uitvoerder van het toezicht op het betreffende waterschap optreedt. De vestigingsplaats van het waterschap is daarbij van belang.

4.3 Specifiek IBT

Voor het specifieke toezicht moet in hoofdzaak gekeken worden naar de Waterwet en de Waterschapswet. Waar de Waterschapswet zich richt op de financiën en verordenende bevoegdheden, zien de bepalingen van de Waterwet toe op de inhoudelijke watertaken van de waterschappen. Daarnaast is er specifiek financieel toezicht, informatie- en archiefbeheertoezicht en toezicht op de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Wabo en de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de meeste gevallen is de provincie - en nog specifieker het college van Gedeputeerde Staten (GS) - aangewezen als het toezichthoudend orgaan. Diverse provincies hebben in de eigen omgevingsverordening dan wel via aparte waterschapsverordeningen nadere regels gesteld.

4.3.1 Financieel toezicht

Hoofdstuk XIV van de Waterschapswet geeft de kaders voor de begroting en financiële verantwoording van het waterschap en dit is uitgewerkt in het Waterschapsbesluit en de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen. Het algemeen bestuur heeft budgetrecht, stelt de begroting en de tarieven van de waterschapsbelasting vast en de jaarrekening. De begroting van een waterschap moet in evenwicht zijn. Hiervan kan worden afgeweken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal zijn gebracht.²³

De Waterschapswet verplicht het dagelijks bestuur de door het algemeen bestuur vastgestelde begroting, begrotingswijzigingen, de jaarrekening en het jaarverslag aan GS toe te zenden.²⁴ De financiële documenten en de financiële verordeningen op grond van artikel 108 en 109, 109a van de Waterschapswet worden door het algemeen bestuur vastgesteld. Ook deze documenten en verordeningen ten aanzien van het financiële beleid en de controle op het financiële beheer en de inrichting daarvan dienen op grond van artikel 109b aan GS te worden toegezonden, binnen twee weken na vaststelling daarvan. GS kan op grond van artikel 109c Waterschapswet onderzoek doen naar het financieel beheer en de inrichting daarvan.

De wijze waarop de watersysteemkosten verdeeld worden over de ingezetenen is aan het algemeen bestuur op basis van de in de Waterschapswet opgenomen grondslagen. Vrij recent is afgesproken de grondslagen voor de kostentoedeling te vereenvoudigen. Voor de watersysteemheffing bevat de Waterschapswet nauwkeurige aanwijzingen voor de kostentoedeling. De wijze waarop het waterschap de voor het watersysteembeheer te maken kosten verdeelt over de ingelanden, moet via een kostentoedelingsverordening worden vastgesteld. Tot 2017 was voor deze verordening op grond van artikel 120, lid 5, Waterschapswet provinciale goedkeuring nodig, maar dat is nu niet meer het geval.

Waterschappen vallen net als andere openbare lichamen onder de Wet financiering decentrale overheden (Fido). Deze wet stelt regels voor het opereren van decentrale overheden op de geld- en kapitaalmarkt. Deze wet bevat ook bepalingen over het financieel toezicht op de waterschappen. Op basis daarvan heeft de toezichthouder (provincie) instrumenten om in te grijpen bij het overschrijden van de kasgeldlimiet (artikel 4 Fido) en het overschrijden van de renterisiconorm (artikel 6 Fido). De

²³ Artikel 99, lid 3, Waterschapswet.

²⁴ Artikel 101, 102 en 107, 107a, Waterschapswet.

toezichthouder kan als de normen worden overschreden een aanwijzing geven en een herstelplan eisen van het waterschap, waarin maatregelen staan om alsnog aan de gestelde normen te voldoen. Het is aan de toezichthouder om dit plan goed te keuren.

4.3.2 Verordenende bevoegdheid: de Keur

Het waterschap heeft een verordenende bevoegdheid, ook wel de Keur genoemd. Op grond van artikel 80, lid 2 van de Waterschapswet moet het besluit tot vaststelling of wijziging van de Keur binnen vier weken aan GS worden toegezonden. Het provinciale goedkeuringsvereiste, dat eerder voor de Keur gold, is met de wijziging van de Waterschapswet in 2006 vervallen.²⁵

4.3.3 Archiefwet

De Archiefwet 1995 ziet toe op de kwaliteit van de archieftaak van overheidsorganen, waartoe ook de waterschappen behoren. Overheidsorganen zijn verplicht volgens artikel 3 om archiefbestanden in toegankelijke staat te brengen en te bewaren en zo nodig te vernietigen. Hoofdstuk V (artikel 35 tot en met 39) heeft betrekking op de waterschappen. Het dagelijks bestuur moet een archiefverordening vaststellen en deze verordening moet aan Gedeputeerde Staten worden medegedeeld (artikel 35, lid 1). Het waterschap moet een bewaarplaats en een gediplomeerde archivaris aanwijzen. Voor zover er archiefbescheiden van organen van het waterschap zijn, die op archiefbewaarplaats worden bewaard, ziet de archivaris ook daar op toe. Ook dit toezicht moet in een verordening vastgelegd zijn, die aan Gedeputeerde Staten wordt medegedeeld (artikel 37, lid 2).

Als het gaat om de in te zetten instrumenten in het kader van de Archiefwet verwijst artikel 38 van de Archiefwet naar de Gemeentewet, die van overeenkomstige toepassing op de waterschappen is. Dit zijn de artikelen 124, 124a, 124c tot en met 124h en hoofdstuk XVII van de Gemeentewet. In de artikelen 124 en verder wordt de taakverwaarlozing door het algemeen bestuur geregeld. Daarin krijgen Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om ingeval van taakverwaarlozing, een besluit tot indeplaatsstelling te nemen. Eventueel kan zelfs de Minister Gedeputeerde Staten verzoeken een dergelijk besluit te nemen.

Hoofdstuk XVII van de Gemeentewet regelt de bevoegdheid tot schorsen en vernietigen van besluiten. Een vernietiging of schorsing moet bij koninklijk besluit en kan op initiatief van Gedeputeerde Staten plaatsvinden.

Artikel 124h van de Gemeentewet voorziet bij algemene maatregel van bestuur in de mogelijkheid om via een verordening nadere regels te stellen over de verstrekking van systematische informatie aan het provinciebestuur betreffende de uitvoering van de bedoelde wet. Dit is in het Besluit verstrekking systematische toezichtsinformatie geregeld. Artikel 2, lid 2 van dit besluit geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid bij verordening een verplichting op te leggen tot het periodiek verstrekken van systematische toezichtsinformatie aan Gedeputeerde Staten, voor zover zij met dit toezicht zijn belast. Ook regelt dit besluit de mogelijkheid om toezichtsinformatie op te eisen van de onder toezicht gestelde. Via een dergelijke verordening kan GS in het kader van de Archiefwet systematische toezichtsinformatie van de waterschappen vereisen.

4.3.4. Waterwet, beleidsinhoudelijk toezicht

Provincies en waterschappen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de strategische doelen op het gebied van het regionaal waterbeheer. De provincie stelt de hoofdlijnen van het te voeren beleid vast

²⁵ Havekes, H.J.M., 2009, p 156. *Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3.*

in het provinciale waterplan en ziet er op toe dat deze doelstellingen worden opgenomen en uitgewerkt in de beheerplannen van de waterschappen.

In de Waterwet is deze beleidsinhoudelijke afstemming nader uitgewerkt. Artikel 3.10 van de Waterwet geeft de provincie de mogelijkheid om via een verordening "met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer" regels te stellen over het verstrekken van informatie door de waterschappen. Dit artikel vormt de wettelijke basis voor een verplichte voortgangsrapportage van het waterschapsbestuur aan GS. Deze voortgangsrapportage vormt een belangrijk ankerpunt voor het toezicht op de wijze waarop het waterschap de beleidscyclus doorloopt. De bepalingen met betrekking tot de voortgangsrapportage hebben tot gevolg dat het waterschapsbestuur ten minste een keer per jaar aan Gedeputeerde Staten rapporteert en met hen in bestuurlijk overleg treedt over de voortgang van de uitvoering van het waterbeheerplan en de mate waarin de in het provinciaal waterplan gestelde doelen worden gerealiseerd.

Artikel 3.11 regelt dat bij of krachtens provinciale verordening met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van door besturen van waterschappen vast te stellen plannen, besluiten of waterakkoorden. In de Waterwet wordt in de paragrafen 4 en 5 nader toegelicht welke regels de provincie kan opstellen via de verordening als het gaat om de betrokkenheid bij het opstellen van waterbeheerplannen (artikel 4.7 lid 1) projectplannen (artikel 5.6, lid 3), peilbesluiten (artikel 5.2) en de legger (artikel 5.1). Voor het projectplan is goedkeuring van Gedeputeerde Staten nodig (artikel 5.7, lid 1), voor de overige onderwerpen gaat het alleen om betrokkenheid, zodat er voldoende beleidsafstemming kan plaatsvinden.

Gedeputeerde Staten kunnen op grond van artikel 3.12, lid 1, Waterwet, indien een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert, een aanwijzing geven over uitoefening van bevoegdheden en of uitvoering van taken door het waterschap. Als het een waterschap betreft waarvan het gebied in twee of meer provincies is gelegen, wordt de aanwijzing gegeven door Gedeputeerde Staten van de provincie of provincies waaraan het toezicht op het waterschap is opgedragen. Voor het geven van de aanwijzing bevat artikel 3.12 enkele instructies:

2. *Bij de aanwijzing wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de aanwijzing.*
3. *Een aanwijzing wordt niet gegeven dan nadat het bestuur van het waterschap in de gelegenheid is gesteld van zijn gevoelens omtrent het voornemen tot het geven van de aanwijzing te doen blijken, tenzij spoedeisende omstandigheden zich daartegen verzetten.*
4. *Wanneer het bestuur van een waterschap niet, niet tijdig of niet naar behoren gevolg geeft aan de aanwijzing, zijn Gedeputeerde Staten bevoegd daarin namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap te voorzien. Indien Gedeputeerde Staten gebruikmaken van deze bevoegdheid, melden zij dit onverwijld aan Onze Minister.*

Als er internationale verplichtingen of bovenregionale belangen in het spel zijn, komt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in beeld en kan deze ook aanwijzingen geven aan de besturen van waterschappen en Gedeputeerde Staten en zo nodig zelf besluiten nemen (artikel 3.13). Voor het toezicht op de primaire waterkeringen (zeedijken en dijken van grote rivieren) is de Minister IenW op grond van artikel 3.9 verantwoordelijk, evenals voor het toezicht op een evenwichtige verdeling van de kosten van de hoogwaterbescherming tussen de waterschappen (artikel 3.14).

Opgemerkt wordt dat de afgelopen jaren door wijzigingen van de Waterschapswet in 2006 en de Waterwet in 2009 het aantal besluiten waarvoor provinciale goedkeuring is vereist, sterk is teruggebracht en nu alleen nog het projectplan ter goedkeuring moet worden voorgelegd.²⁶

²⁶ Havekes, H.J.M., 2009, p 155-165.

4.3.5 Wabo

Artikel 5.2a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt het toezicht in geval een waterschap mee moet werken aan een vergunning op grond van een groot aantal opgenomen wetten.²⁷ Het eerste lid bepaalt dat als deze taak niet naar behoren wordt uitgevoerd de minister kan ingrijpen en de artikelen 121 tot en met 121 f van de Provinciewet van toepassing zijn. Deze artikelen regelen handelen bij taakverwaarlozing, waarbij de generieke instrumenten indeplaatsstelling, schorsing en vernietiging ingezet kunnen worden.

Taken van gemeenten, provincies en waterschappen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) kunnen aan regionaal werkende omgevingsdiensten (RUD) gemandateerd zijn. Twee waterschappen hebben dit inderdaad zo geregeld, de overige waterschappen voeren zelf het VTH uit.

Kwaliteitsbevordering en samenwerking op deze VTH taken is geregeld in paragraaf 5.2 van de Wabo. Gedeputeerde Staten hebben een regierol voor het IBT en zijn de artikelen 124, 124a, en 124 tot en met 124h van de Gemeentewet van toepassing. Wat betreft de waterschappen is hier iets bijzonders aan de hand.

Het tweede lid van artikel 5.2 a Wabo stelt

In afwijking van het eerste lid zijn, voor zover § 5.2 bij of krachtens een in artikel 5.1 genoemde wet van toepassing is en een orgaan van een waterschap een bij of krachtens § 5.2 gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel een bij of krachtens § 5.2 gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, zijn de artikelen 121 tot en met 121f van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing.

Dit lid geldt alleen, als het een wet betreft, die paragraaf 5.2 ook van toepassing verklaart. De Waterwet verwijst in artikel 8.6 naar de artikelen 5.7 en 5.8 van de Wabo, maar niet naar paragraaf 5.2 van de Wabo. Met andere woorden, het IBT door GS ten aanzien van Wabo-activiteiten die door de waterschappen worden uitgevoerd, kent geen wettelijke grondslag. Schorsing of vernietiging door GS van besluiten van waterschappen, gericht op rechtsgevolg, hebben op grond van het vierde lid van artikel 5.2a Wabo wel rechtsgrondslag, omdat daar het vereiste van een juiste verwijzing in een betrokken wet niet wordt genoemd. In de toelichting op de wijziging van het onderdeel vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wabo, staat dat de beperkingen van het IBT in relatie tot de waterschappen te maken hebben met de bijzondere rol van de waterbeheerder, die geen bevoegd gezag is voor een omgevingsvergunning, maar alleen adviseert.²⁸

Het ontbreken van de juiste verwijzing in de Waterwet treft ook de toepassing van de zogeheten procescriteria uit paragraaf 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor). De Waterwet is geen 'betrokken wet' als bedoeld in het Bor en daarmee zijn de procescriteria van artikel 7.2 Bor en verder niet meer van toepassing op de waterschappen. Deze criteria worden gebruikt om de kwaliteit van uitvoering van de VTH taken te beoordelen. Maar ook dit geldt alleen voor de "betrokken wetten" en dan valt, vanwege de niet complete verwijzing naar de betreffende Wabo-artikelen, de Waterwet hierbuiten. Provincies kunnen deze procescriteria formeel niet gebruiken bij het toezicht op de uitvoering van de VTH taken in het kader van de Wabo door de waterschappen. (Provincie Noord-Brabant, persoonlijke communicatie, 2 februari 2021).

²⁷ Flora- en faunawet, Kernenergiewet, Monumentenwet 1988 voor zover van kracht overeenkomstig artikel 9.1 van de Erfgoedwet, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Wet bescherming Antarctica, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Waterwet, Woningwet.

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr.3.

4.3.6 Wet gemeenschappelijke regelingen

Waterschappen kunnen samen met andere waterschappen en/of gemeenten en provincie een gemeenschappelijke regeling treffen. Dit biedt de mogelijkheid om een aantal taken gezamenlijk uit te voeren, bijvoorbeeld de heffing en inning van belastinggelden. De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor wat binnen de gemeenschappelijke regeling (GR) wel en niet geregeld mag worden. Gedeputeerde Staten hebben een toezichthoudende rol gekregen en kunnen bij taakverwaarlozing van de GR overgaan tot indeplaatsstelling (art 50da Wgr) en hebben de mogelijkheid tot schorsing en vernietiging van besluiten gericht op rechtsgevolg. Voor zover er gemeenschappelijke regelingen zijn waar ook gemeenten en of provincies bij betrokken zijn, komen de toezichtsinstrumenten toe aan de Minister van IenW. In dit onderzoek is de Wgr buiten beschouwing gelaten.

4.3.7 Overzicht IBT

De tabel 1 laat zien welke onderwerpen aan toezicht onderhevig zijn op grond van welke wet en waar het toezicht is belegd.

Wat	Wettelijke basis	Wie
Generiek	Grondwet, Waterschapswet, WgRT	GS
Inrichting financieel beleid, begroting, jaarverslag, jaarrekening	Waterschapswet	GS
Kasgeld Renterisiconorm	Wet Financiering decentrale overheden	GS
Keur	Waterschapswet	GS
Informatie- en archiefbeheer	Archiefwet	GS
Systematische toezichtsinformatie	Archiefwet	GS
Primaire keringen	Waterwet	Min IenW
Waterbeheerplan	Waterwet	GS
Projectplan	Waterwet	GS
Peilbesluit	Waterwet	GS
Legger	Waterwet	GS
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	Wabo	GS
Gemeenschappelijke regeling	Wet gemeenschappelijke regelingen	GS/Min BZK

Tabel 1 Overzicht wettelijke aangeduide onderwerpen IBT waterschappen

4.4 Omgevingswet

Momenteel wordt gewerkt aan de invoering van een nieuwe Omgevingswet in 2022, waardoor de Waterwet en de Wabo komen te vervallen en opgaan in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht.²⁹ Voor het stelsel van het IBT op de waterschappen verandert er weinig omdat de nieuwe wet Rijk en provincies de mogelijkheid biedt de huidige inrichting van het toezicht min of meer te continueren.³⁰ Hierna volgt een korte beschrijving van hoe nu geldende regels in het kader van het IBT terugkomen in de Omgevingswet.

De artikelen 2.22 tot en met 2.37 Omgevingswet voorzien in de doorwerking van nationaal en provinciaal beleid. Genoemd worden een aantal algemene regels over instructieregels, instructies, indeplaatsstelling en vernietiging, die ook op de waterschappen van toepassing zijn.

²⁹ Stb 156, 2016.

³⁰ Havekes, H.J.M., P.J. de Putter en W.J. Wensink, 2018.

De Omgevingswet verleent Rijk en provincies de bevoegdheid om instructies en instructieregels op te stellen. Zo kunnen provincies instructieregels opstellen voor de inhoud van de verordeningen die waterschappen opstellen bijvoorbeeld in het kader omgevingsvergunningsplicht.

Elementen van de bepalingen uit artikel 3.11 uit de Waterwet zijn terug te vinden in artikel 2.23 van de Omgevingswet: instructieregels kunnen worden gesteld over een omgevingsplan, de waterschapsverordening, een projectbesluit van het waterschap, een legger of een peilbesluit of over de uitoefening van een taak zoals bedoeld in de artikelen 2.16, 2.17 en 2.18 Omgevingswet (taken van gemeente, waterschap en provincie) in het kader van de fysieke leefomgeving. Artikel 5.7, lid 1 uit de Waterwet - het vereiste van goedkeuring door Gedeputeerde Staten voor een projectbesluit van het waterschap - komt in artikel 16.72 van de Omgevingswet terug. Het toezicht van de minister op de primaire waterkeringen (artikel. 3.9 Waterwet) komt terug in artikel 2.19 Omgevingswet. De informatieverplichtingen van artikel 3.10 Waterwet zijn geregeld in hoofdstuk 20 van de Omgevingswet.

De artikelen 2.24 Omgevingswet en verder richten zich met name tot het Rijk en betreffen vooral de regeling van de doorwerking van Europese richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn water, de Grondwaterrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn.

Onder instructies worden vooral concrete aanwijzingen begrepen, zoals de opdracht aan een bepaald waterschap om een bepaald dijkvak te versterken of een waterkering te verhogen. Het gaat om het op grond van artikel 2.33 geven van een instructie over de uitoefening van een taak of een bevoegdheid.

De artikelen 2.36 en 2.37 Omgevingswet zijn van toepassing op de waterschappen en gaan over indeplaatsstelling en vernietiging, een vorm van generiek toezicht. Voor situaties bij waterstaatswerken, waarbij het waterschapsbestuur niet of voldoende optreedt bij gevaar, kunnen GS of de Commissaris van de Koning ingrijpen. Indeplaatsstelling op grond van artikel 2.36 Ow door GS is mogelijk, als het waterschapsbestuur de instructie niet tijdig opvolgt.

Nu ook het Rijk de bevoegdheid heeft gekregen om instructies te geven aan het waterschap in het kader van de Wet Naleving Europese Regelgeving Publieke Entiteiten (NERPE) is een indeplaatsstelling door het Rijk opgenomen in de Omgevingswet. Nieuw is de bevoegdheid op grond van artikel 2.37 van het Rijk om waterschapsbesluiten te vernietigen.

Waar het specifieke IBT voor gemeenten grotendeels is komen te vervallen met de Wet revitalisering Generiek Toezicht, is dit, vanwege de functie van de waterschappen, voor de waterschappen niet het geval. De wettelijke basis voor het IBT is terug te vinden in een aantal verschillende wetten. Dit heeft een verscheidenheid van toezichtsrelaties tussen de provinciale toezichthouder en de waterschappen opgeleverd, waarbij overigens ook het generiek IBT nog steeds van toepassing is. De Omgevingswet zal – zo het nu lijkt- materieel weinig verandering brengen in de huidige inrichting van het IBT op de waterschappen. Daarmee blijft het specifieke toezicht met de verschillende toezichtsdomeinen in stand. Wel is de “Wabo-omissie” van de Waterwet gerepareerd en zijn het beleidsmatig toezicht en omgevingsrecht bij elkaar gebracht.

5. Criteria voor kwalificatie IBT op waterschappen

5.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt in beeld gebracht hoe de provincies in de praktijk uitvoering geven aan het IBT op waterschappen, zoals dat wettelijk is geregeld. Om de ervaringen uit de uitvoeringspraktijk in dit onderzoek te kunnen ordenen en te kwalificeren, is er voor gekozen om daarvoor een set van criteria te gebruiken.

Er is voor gekozen om de in hoofdstuk drie kort beschreven Kaderstellende visie op toezicht 2005, de Memorie van Toelichting bij de Wet WgRT uit 2021 en de punten die uit de recent opgestelde Agenda voor de toekomst van het IBT (2020) te benutten als bronnen voor de selectie van een aantal criteria. Dit is uiteraard verre van uitputtend, omdat er in de loop der jaren meerdere studies zijn verricht naar IBT en er diverse adviezen over zijn uitgebracht. Maar deze drie documenten geven tezamen de bandbreedte over het denken over IBT van de afgelopen twee decennia redelijk goed weer. De bruikbaarheid van de beginselen voor de onderzoeksvraag wordt in paragraaf 5.3 besproken en afgesloten wordt met een selectie van criteria die samen het beoordelingskader vormen in dit onderzoek.

5.2 Vereisten van goed toezicht

Zowel de Kaderstellende visie op toezicht uit 2005, de Memorie van Toelichting bij de WgRT uit 2012 als de in 2020 verschenen Agenda bevatten beginselen waar goed toezicht aan zou moeten voldoen. Deze beginselen worden hierna achtereenvolgens kort beschreven.

Kaderstellende visie op toezicht 2005

- *Selectief*

Een goede afweging is nodig of de opbrengst van het toezicht in verhouding staat tot de kosten, risico's en baten. Niet overal is toezicht nodig.

- *Slagvaardig*

Gekozen moet worden voor een zachte aanpak waar het kan en hard waar het moet.

- *Samenwerking*

Gezorgd moet worden voor een praktische aanpak tussen toezichthouders om de last van het toezicht te beperken en de baten zo groot mogelijk te maken. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde.

- *Onafhankelijk*

Toezichthouders moeten de drie kernactiviteiten van toezicht verrichten zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht gestelde, beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder moet afstand houden tot de situatie en tot de belangen van de onder toezicht gestelde of andere belanghebbenden. Dit stelt eisen aan de professe van de toezichthouder en diens integriteit.

- *Transparant*

Nut en noodzaak moeten inzichtelijk worden gemaakt, evenals de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht.

- *Professioneel*

Van de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de onder toezicht gestelde wordt professionaliteit gevraagd: inhoudelijk deskundig, competent en bij de tijd.

Wet revitalisering Generiek Toezicht

- *Nabijheid*

Met nabijheid wordt bedoeld dat interbestuurlijk toezicht in beginsel moet worden uitgevoerd door de naast hoger gelegen bestuurslaag.

- *Enkelvoudigheid*

Situatie waarbij meerdere bestuurslagen een toezichthoudende rol hebben ten aanzien van hetzelfde orgaan, zijn ongewenst: slechts één bestuurslaag houdt toezicht.

- *Samenwerking*

In situaties waarin toch sprake is van meer dan één toezichthouder, moet er samenwerking zijn tussen die toezichthouders.

- *Selectiviteit en terughoudendheid*

De lasten van interbestuurlijk toezicht worden verminderd door het toezicht selectief uit te oefenen middels risicoanalyses.

- *Proportionaliteit*

De toezichthouder zet het lichtst mogelijke instrument in bij toepassing van toezicht, ook als het gaat om informatieverzameling. Dit betekent dat de toezichthouder een bestuurlijke afweging maakt of een bestuurlijke of juridische interventie naar het onder toezicht gestelde bestuursorgaan noodzakelijk is. In ieder geval zal voorafgaand aan juridische interventie door bestuurlijk overleg worden getracht tot overeenstemming te komen over de betekenis en reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het orgaan waarop toezicht betrekking heeft.

- *Omstandigheden en voorwaarden*

Vooraf moet duidelijk zijn onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het toezichthoudende bestuursorgaan van zijn bevoegdheden gebruik maakt. In beleidskaders kan dit nader worden uitgewerkt.

Agenda voor de toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht

- *Versterkt horizontaal toezicht voorop*

Verantwoordelijke bestuurders van decentrale overheden zijn in staat om zich een goed beeld te verschaffen van de financiële gezondheid van hun organisatie en van de majeure risico's. Verticaal toezicht ziet op het goed functioneren van dit principe, versterkt de horizontale checks and balances en dient als een extra borging.

- *Uniformiteit (methodiek) en maatwerk*

Toepassing van een uniforme werkwijze/methodiek en duidelijkheid voor de onder toezicht gestelde over de werkwijze. Maatwerk wordt geleverd door de lokale en regionale omstandigheden van de toezichtontvanger in acht te nemen.

- *Risicogericht toezicht*

Toezicht focust zich op die situaties waar er risico's zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. De toezichthouder maakt van tevoren duidelijk op welke risico's extra wordt gelet.

- *Proportioneel*

Toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van een interventieladder. Toezicht is 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*

De toezichthouder is vooraf en achteraf transparant over de toezichtinvulling, oordeelsvorming en interventies. Toezichthouder en – ontvanger publiceren de resultaten van het toezicht in overleg. Er worden vooraf afspraken gemaakt tussen toezichthouder en -ontvanger over inhoud en over adequate wijze van terugkoppeling, verslaglegging en rapportages.

- *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.

- *Efficiënt en effectief*

De uitvoering van het (verticaal) toezicht gebeurt efficiënt door gebruik te maken van bestaande gegevens en 'open' informatie. Het is de bedoeling de (informatie)lasten voor de toezichtontvanger en toezichthouder laag te houden.

Uit de bovenstaande opsomming blijkt dat er in de loop der jaren verschillende termen gebruikt zijn voor veel toch min of meer dezelfde beginselen. Soms gaat het over de organisatie van het toezicht, zoals bijvoorbeeld "nabijheid", maar veelal gaat het over het proces van toezicht zoals efficiëntie en samenwerking. Het zijn overwegend procescriteria. Het doel en effect van het IBT, namelijk een goed functionerend openbaar bestuur, komt weinig naar voren.

Opgemerkt wordt dat de verschillende beginselen zowel betrekking kunnen hebben op formele regeling van het toezicht, als op de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven. De eerste categorie is aan de wetgever gericht, de tweede aan toezichthouder. Zo hebben de alleen in de WrGT genoemde beginselen nabijheid en enkelvoudigheid betrekking op de formele organisatie van het toezicht. Terughoudendheid, selectiviteit en het beperken van lasten, zijn terugkerende beginselen. Wat verder opvalt is dat de beginselen onafhankelijkheid en professionaliteit na 2005 niet meer apart benoemd worden en dat de Agenda in 2020 effectiviteit, uniformiteit en horizontaal toezicht als nieuwe termen toevoegt. Deze bijgestelde focus illustreert de ontwikkeling van het denken over IBT in brede zin. Het onafhankelijke, professionele toezicht moet sober, doelmatig en effectiever en dat kan onder andere door meer uit te gaan van eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelde organisatie.

5.3 Bruikbaarheid beginselen voor kwalificatie IBT waterschappen

Om te komen tot een hanteerbare set van criteria zijn de verschillende termen uit de drie documenten geclusterd. In de bijgevoegde tabel is dit weergegeven.

Kaderstellende visie op toezicht 2005	Wet Revitalisering Generiek Toezicht 2012	Agenda voor de toekomst van het toezicht 2020	Samengevat criterium
Slagvaardig	Proportionaliteit	Maatwerk, proportionaliteit	Slagvaardig, maatwerk
Transparant	Voorwaarden en omstandigheid vooraf duidelijk	Transparant, uniformiteit	Transparantie in A. werkwijze B. resultaten
Professionaliteit			Professionaliteit
Selectief	Selectiviteit en terughoudendheid	Risicogericht	Selectief, risicogericht
Onafhankelijkheid Samenwerking toezichthouder en -ontvanger	Samenwerking tussen toezichthouders	Verbinden van inzichten tussen toezichthouders	Samenwerking A. Regulatory capture B. Tussen toezichthouders
		Effectief	Effectiviteit
		Efficiënt	Niet ingedeeld
	Enkelvoudigheid		Niet ingedeeld
		Horizontaal toezicht	Niet ingedeeld
	Nabijheid		Niet ingedeeld

Tabel 2 Overzicht kwalificerende criteria IBT

Hierna worden deze criteria besproken in het licht van de bruikbaarheid ervan voor de kwalificatie van het IBT op waterschappen. Deze beschrijving vormt de basis voor de ordening en kwalificatie van de onderzoeksresultaten.

Slagvaardig, maatwerk

Slagvaardig toezicht is mogelijk door proportioneel en situationeel te werken en daarbinnen maatwerk te leveren. De interventiepiramide, waarbij er afhankelijk van de situatie op verschillende niveaus wordt geïntervenieerd en eventueel wordt geëscaleerd, is een belangrijk hulpmiddel voor slagvaardig en proportioneel werken.³¹ Zowel voor de toezichtontvanger als voor de toezichthouder is het belangrijk met de juiste inzet snel en doelmatig het toezicht uit te voeren. Er wordt passend gehandeld en gereageerd, zonder overbodige inzet en zonder nalatigheid. Een dergelijke proportionele benadering betekent in de praktijk een situationele aanpak – iedere situatie is anders- en maatwerk. Een strak ingeregeld toezichtsregime verdraagt zich minder met een proportionele aanpak. Er schuilt

³¹ Winter H.B. , 2010, p 9.

een risico in de maatwerkbenadering, omdat daarmee mogelijk gelijke gevallen niet gelijk behandeld worden en er dus willekeur en rechtsongelijkheid op zou kunnen treden.³² Vooraf helderheid over de processtappen en transparantie over de gevoerde werkwijze en resultaten, kan dit risico beperken.

Het criterium slagvaardig toezicht wordt gebruikt in het onderzoek. Verwacht wordt dat waterschappen en provincies zich richten op slagvaardig toezicht, omdat beide type organisaties gezien de politieke context en de opgaven waar ze voor staan, geen belang hebben bij een onnodige escalatie. In hoeverre daarvoor een maatwerkaanpak wordt gehanteerd, wordt eveneens onderzocht.

Transparantie

Wat betreft het criterium transparantie zijn er twee deelcriteria te benoemen:

- A. Vooraf richting de toezichtontvanger: een heldere normering vooraf draagt bij aan goed toezicht op voldoende afstand.³³ Helderheid vooraf vraagt om duidelijke kaders en procedures, die vervolgens ook worden nageleefd. Door een uniforme werkwijze/methodiek van toezicht te hanteren is het transparant voor de toezichtontvanger hoe dit wordt toegepast, op welke wijze er getoetst wordt (normen) en hoe omgegaan wordt met de bevindingen.
- B. Transparantie naar anderen: transparantie over de gevolgde werkwijze en de resultaten van het toezicht. Angst voor reputatieschade door publicatie van minder goede toezichtresultaten kan een rol spelen in de wijze waarop met de uitkomsten wordt omgegaan. Niet geheel ten onrechte overigens omdat negatieve toezichtresultaten wel het vertrouwen van burgers in de eerlijkheid van de overheid vergroten, maar ook kunnen leiden tot een minder positief oordeel over de competenties van diezelfde overheid.³⁴

Zowel duidelijkheid vooraf als transparantie over werkwijze en resultaten worden meegenomen in het onderzoek. Met name de met enige regelmaat terugkerende twijfel aan het bestaansrecht van waterschappen, alsook de beperkte betekenis van het horizontaal toezicht in een monistisch stelsel, maakt transparantie over enerzijds de werkwijze en anderzijds uitkomsten maatschappelijk relevant.

Professionaliteit

De toezichthouder moet voldoende inhoudelijk deskundig zijn en overzicht over de relevante toezichtsdomeinen hebben om goed toezicht te kunnen houden. Daarnaast is het van belang met voldoende afstand op een professionele en zakelijke wijze het toezicht uit te oefenen. Het doorlopen van afgesproken procedurestappen en het principe van hoor- en wederhoor, zijn onderdeel van een professionele aanpak.

Dit criterium wordt meegenomen in het onderzoek. Waterschappen en provincies zijn professionele organisaties, waar sprake zou moeten zijn van een professionele aanpak.

Selectief, risicogericht

De keuze om het toezicht te richten op een bepaalde selectie en daarbij de aard en omvang van risico's mee te laten wegen, is sterk ingegeven vanuit de wens de lasten en kosten van het toezicht voor zowel de toezichthouder als de toezichtontvanger te beperken.³⁵ De oproep tot selectiviteit begrenst de toezichthouder in een ongebreidelde aanpak, beperkt kosten en tijdsinzet en rekent ook op de verantwoordelijkheid van de toezichtontvanger. Dit vergt van de toezichthouder voldoende inzicht en deskundigheid om de juiste selectie te kunnen maken. Daarnaast kan de toezichtontvanger in de

³² Sorgdrager, W., 2019, p. 218.

³³ Verburg, J.J.I., 1987, p. 29.

³⁴ WRR, 2013, p 54-56.

³⁵ Kamerstukken II 2005/06, 27831 nr. 15.

verleiding komen strategisch te handelen, als vooraf bekend is op welke risico's wel en niet wordt toegezien.³⁶

Het beperken van de toezichtslast voor alle partijen door de aandacht te richten op waar het echt over zou moeten gaan, is voor waterschappen en provincies van belang. Waterschappen worden daarnaast verondersteld dermate professionele organisaties te zijn, dat volstaan zou kunnen worden met risicogericht toezicht. Dit criterium wordt meegenomen in het onderzoek.

Samenwerking

- a. Regulatory capture: Regulatory capture“ duidt op het risico dat de toezichthouder zich laat inpakken en daardoor de toezichthoudende rol niet meer goed kan vervullen.³⁷ Provincies en waterschappen werken veel en op een breed terrein samen. Verburg schrijft *“Toezicht op provinciaal niveau veronderstelt wel dat de provincie niet ook op hetzelfde terrein uitvoerende taken van gelijke orde en soort aan zich trekt. Dat staat op gespannen voet met het principiële onderscheid tussen bestuur (incl. Beheer) en toezicht“*.³⁸ Dit kan vanwege de voor vele terreinen onderlinge afhankelijkheid en samenwerking, daadwerkelijk een risico zijn bij het IBT op waterschappen.
- b. Samenwerking tussen toezichthouders: in dit geval de verschillende provincies. Door samenwerking kunnen inzichten met elkaar in verband worden gebracht en tot een beter inzicht leiden. Veel waterschappen hebben daarnaast te maken met meerdere provincies.

Beide criteria van samenwerking (regulatory capture en samenwerkende toezichthouders) worden meegenomen in het onderzoek.

Effectiviteit

De roep om een compacte overheid met effectiever en efficiënter toezicht, waar lasten worden teruggedrongen en nieuwe open bronnen en informatietechnologie goed worden benut, is terug te vinden in de Agenda voor de toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht.³⁹ *Effectief* toezicht houdt in dat, door het bestaan en het preventief of corrigerend optreden van toezicht, de doelen beter bereikt worden dan wanneer er geen sprake zou zijn van toezicht en interventies.⁴⁰ Effectiviteitsonderzoek rondom toezicht is echter niet eenvoudig. Niet alles is te kwantificeren, te meten of in geld uit te drukken.⁴¹ Het is lastig in beeld te brengen hoe de situatie zonder toezicht er uit zou zien. Wel kunnen betrokkenen hun ervaring met de effectiviteit van toezicht delen. Waar mogelijk wordt dit criterium in dit onderzoek meegenomen.

De criteria efficiëntie, prioriteit horizontaal toezicht, nabijheid en enkelvoudigheid worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Om de *efficiëntie* in kaart te kunnen brengen, moet gekeken worden naar het bereiken van effect tegen aanvaardbare of laagste kosten.⁴² Dit vergt uitgebreid onderzoek naar effectbereik van het IBT in relatie tot de (financiële) inzet. Dit valt buiten het bestek van dit onderzoek.

In de Agenda van de toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht wordt gepleit voor versterking van het *horizontaal toezicht*. De verwachting wordt uitgesproken dat de verantwoordelijke bestuurders van decentrale overheden voldoende in staat zijn zich een goed beeld te vormen van de risico's. Dit zou ook voor waterschappen relevant kunnen zijn, waarbij het algemeen bestuur de toezichthoudende

³⁶ WRR, 2013, p. 49.

³⁷ Stigler, G. Bell J. *Econ. Man. Sci.* 1971, nr. 2, p. 3-21.

³⁸ Verburg, mr J.J.I., 1987, p.15.

³⁹ BZK, IPO, VNG, 2019, p 5.

⁴⁰ WRR, 2013, p.143.

⁴¹ WRR, 2013, p.60.

⁴² WRR, 2013, p.143.

rol op zich zou kunnen nemen. Zoals in paragraaf 3.1 beschreven, wordt horizontaal toezicht in dit onderzoek niet beschouwd als IBT en wordt buiten beschouwing gelaten. Ook het criterium *nabijheid* wordt niet gebruikt in dit onderzoek. Dit criterium heeft betrekking op de inrichting van het stelsel en stelt dat IBT bij voorkeur door de naast hoger gelegen bestuurslaag wordt uitgevoerd. Dit criterium gaat over de inrichting van het IBT voor waterschappen en is daarmee een gegeven. Dat geldt ook voor het criterium *enkelvoudigheid*, dat beoogt dat er slechts één bestuurslaag toezicht houdt.

De hiervoor beschreven criteria zijn gebaseerd op de inzichten rondom het IBT zoals deze in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd, afkomstig uit wetgeving, onderzoeken en bevindingen van diverse commissies. Ze vormen samen een set van criteria op basis waarvan het IBT op waterschappen kan worden bestudeerd. Samengevat worden in de volgende hoofdstukken de onderstaande zes criteria gebruikt voor ordening en kwalificatie van de praktijk van het IBT op waterschappen.

1. Slagvaardig, maatwerk
2. Transparantie in
 - a. werkwijze
 - b. presentatie resultaten
3. Professionaliteit
4. Selectiviteit, risicogericht
5. Samenwerking
 - a. regulatory capture
 - b. samenwerking tussen toezichthouders
6. Effectiviteit (waar mogelijk)

In het volgende hoofdstuk worden aan de hand van deze zes criteria de uitkomsten van de interviews en documentenstudie gepresenteerd.

6. De praktijk van het IBT

6.1 Inleiding

In hoofdstuk vier is beschreven hoe het IBT op de waterschappen wettelijk is geregeld. In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van hoe het IBT in de praktijk er uit ziet, zoals dat uit de documentenanalyse en interviews met provinciale medewerkers naar voren is gekomen.

Uit het onderzoek blijkt dat alle provincies daadwerkelijk invulling geven aan het IBT op waterschappen. Zij hebben dit vastgelegd in provinciale waterschapsreglementen. Iedere provincie heeft medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het IBT. Zij werken met een meer of minder uitgebreide lijst van onderwerpen die in het IBT aan de orde moeten komen. De provincies vragen aan de hand van deze lijst jaarlijks bij de waterschappen schriftelijke informatie, op grond waarvan de provincie een oordeel kan geven over de geleverde prestaties. De beoordeling en bespreking van de aangeleverde informatie vindt in eerste instantie op ambtelijk niveau plaats en wordt in veel gevallen gevolgd door een bestuurlijk contact.

De wijze waarop het IBT in de praktijk wordt uitgevoerd en de organisatie daarvan blijkt per provincie te verschillen. Ook de intensiteit van de uitvoering varieert per provincie, evenals de aanpak per toezichtsdomein. In dit onderzoek is de aandacht vooral uitgegaan naar het beleidsmatig, informatie- en archiefbeheer- en Wabo-toezicht. Het financieel toezicht is wat minder in beeld gekomen, omdat dit veelal door de financiële afdelingen wordt uitgevoerd, waarvan de medewerkers niet apart zijn geïnterviewd. Het is de moeite waard dit alsnog te onderzoeken.

Veel provincies zijn bezig het toezicht te herijken. Dit lijkt vooral voort te komen uit de landelijke discussie in het kader van de Agenda van de toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht, die zich overigens met name richt op de gemeenten. In deze discussies binnen de provinciehuizen lift het IBT op de waterschappen mee.

Hierna worden de resultaten aan de hand van de in hoofdstuk vijf genoemde kwalificerende criteria gepresenteerd.

6.2 Slagvaardig, maatwerk

Er is sprake van slagvaardig toezicht als er gericht en proportioneel gehandeld wordt, waarbij met maatwerk ingespeeld wordt op de specifieke situatie.

Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat de provinciale medewerkers het toezicht op de waterschappen slagvaardig en proportioneel vinden. Niet het instrumentarium (toezicht om het toezicht) staat centraal, maar de inhoud. En hoewel de aanpak per provincie verschilt, is de indruk dat er dat binnen elke provincie gewerkt wordt volgens een vaste procedure.⁴³ Maatwerk wordt gezien in die situaties waar uit het IBT verbeterpunten worden benoemd en de opvolging daarvan in het daaropvolgende jaar wordt nagegaan. Zo wordt in de drie noordelijke provincies in het kader van

⁴³ Zie o.a. Provincie Groningen (2011), *Kader provinciaal toezicht waterschappen in de provincie Groningen Waterschap Noorderzijlvest, Hunze en Aa's en Wetterskip Fryslân*. Provincie Utrecht (2011), *Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen*.

informatie- en archiefbeheer een jaarlijks verbeterplan afgesproken, op basis waarvan de geconstateerde punten structureel worden aangepakt.⁴⁴

Alle provincies hanteren de interventieladder. Uit de interviews blijkt dat bestuurlijke escalatie vrijwel niet voorkomt. Er konden geen recente voorbeelden worden gegeven van formele stappen zoals aanwijzing, schorsing, vernietiging of indeplaatsstelling. Het bespreken van gesignaleerde tekortkomingen in het ambtelijk toezichtsgesprek blijkt voldoende te zijn om het waterschap aan te zetten tot actie. De waterschappen doen het in het algemeen goed en reageren professioneel op de geconstateerde punten.

De wijze waarop Gedeputeerde Staten worden betrokken bij het toezicht, verschilt per provincie. In zeven van de twaalf provincies wordt op basis van de ambtelijke bevindingen een bestuurlijk toezichtsgesprek gearrangeerd om de uitkomsten van het IBT te delen. In twee provincies is er geen structurele bestuurlijke betrokkenheid en wordt het bestuur pas ingeschakeld als er iets aan de hand is. Bij de overige provincies worden de IBT-resultaten meegenomen in het reguliere bestuurlijke overleg tussen provincie en waterschap.

“Er is in theorie een interventieladder, maar in Fryslân wordt alleen de onderste tree gebruikt. Het uitgangspunt is dat er altijd een gemeenschappelijk belang te dienen is en dat overheden dat met elkaar moeten regelen. Het IBT moet bijdragen aan het op een hoger plan brengen van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Escalatie is in niemands belang en is ook als het gaat om het Wetterskip in de herinnering van de aanwezigen nooit aan de orde geweest.”⁴⁵

Veelvuldig wordt ingebracht dat de waterschappen zeer welwillend zijn om zaken aan te passen, waardoor bestuurlijk opschalen niet nodig wordt gevonden. De bereidheid om bestuurlijk te escaleren, mocht dat nodig zijn, is er overigens wel.

Vaak wordt genoemd dat de verhouding tussen waterschappen en de provincies min of meer gelijkwaardig is, waardoor bestuurlijk ingrijpen alleen aan de orde is als er echt iets aan de hand is.

En soms is er inderdaad wel iets aan de hand. Zo is in 2021 bij het waterschap Limburg door een onafhankelijke commissie onderzoek ingesteld naar een grondtransactie tussen een dijkgraaf en een wethouder. De deal was niet in strijd met de destijds geldende integriteitsregels, maar in de aanbevelingen van de commissie is te lezen, dat er binnen het waterschap wel het nodige valt te verbeteren.⁴⁶ In hoeverre dit in het kader van het IBT een gespreksonderwerp tussen provincie en waterschap is geweest, is niet onderzocht. Een ander incident betrof het bestuur van het waterschap Hollandse Delta dat in maart 2021 voortijdig aftrad vanwege al langer bestaande slechte onderlinge verhoudingen.⁴⁷ Het bijna voltallige college deed dit na het verschijnen van een onderzoeksrapport over deze situatie, dat op aangeven van de Commissaris van de Koning van Zuid-Holland is opgesteld.⁴⁸ In het rapport is niets te vinden over de rol van de provinciale toezichthouder of de inzet die voorafgaand heeft plaatsgevonden in het kader van IBT.

Beide gebeurtenissen speelden zich af in het politiek-bestuurlijke domein; een domein waar het specifieke IBT niet op ziet.

⁴⁴ Verslag gesprek provincie Fryslân, 2021.

⁴⁵ Verslag gesprek provincie Fryslân, 2021.

⁴⁶ [Oordeel integriteitscommissie: Geen sprake van integriteitsschending, maar veranderingen in de toekomst zeer gewenst - Waterschap Limburg](#)

⁴⁷ [Crisis: ruziënd bestuur waterschap Hollandse Delta treedt af - Rijnmond](#)

⁴⁸ [rapport-andersson-15-03-2021.pdf \(wshd.nl\)](#)

6.3 Transparantie in werkwijze en in resultaten

Helderheid over wat er onder toezicht wordt begrepen, draagt bij aan transparantie in werkwijze. De formele vastlegging daarvan gebeurt via de reglementen per waterschap en de vertaling daarvan is te vinden in beleid. Transparantie over resultaten wordt bereikt als resultaten makkelijk toegankelijk zijn en actief openbaar worden gemaakt.

6.3.1 Werkwijze

Reglementen

De provincie, waarin het waterschap gevestigd is, is bevoegd tot het maken van een reglement voor het waterschap. Ieder reglement bevat toezichtsbepalingen. In deze regeling is te vinden welke informatie de waterschappen in het kader van het provinciaal toezicht moeten verstrekken aan de provincies en welke onderwerpen aan goedkeuring onderhevig zijn. Als er sprake is van interprovinciale waterschappen, dan bevat het reglement veelal aanwijzingen welke informatie aan welk provinciaal bestuur moet worden toegezonden.

Provincies kunnen op grond van de Waterwet in deze reglementen aanvullend eisen stellen aan de in het kader van het toezicht te verstrekken informatie. Van deze mogelijkheid wordt wisselend gebruik gemaakt. Een aantal provincies (o.a. Utrecht, Limburg, Friesland, Gelderland) houdt zich aan de wettelijke bepalingen en voegt geen onderwerpen toe. De provincie Flevoland heeft in haar verordening een aantal onderwerpen benoemd, waarvoor goedkeuring van GS wordt geëist, die op grond van de Waterwet inmiddels niet meer aan goedkeuring onderhevig kunnen zijn.⁴⁹

Als het gaat om meldingen wordt door diverse provincies gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aanvullende informatie te vragen. Er zijn drie provincies die naast de wettelijk verplichte onderwerpen de calamiteitenplannen willen ontvangen. Ook vragen vier provincies om informatie over het oprichten, deelnemen in of opheffen van een rechtspersoon.

Een paar extra vereisten vallen op. Zo stelt de provincie Zeeland de notulen van de vergadering van het algemeen bestuur te willen ontvangen.⁵⁰ De provincie Zuid-Holland vraagt melding van ontwerpbesluiten tot vaststelling, wijziging of intrekking van een vergunning voor het permanent onttrekken van grondwater of permanent infiltreren van water in een milieubeschermingsgebied voor grondwater.⁵¹ De provincie Noord-Holland gaat verder en vraagt in artikel 22 aan het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier informatie over

- het vaststellen, wijzigen of intrekken van verordeningen, huishoudelijke verordeningen daaronder niet begrepen;
- het vaststellen, wijzigen of intrekken van een legger;
- het aangaan, wijzigen of ontbinden van belangrijke overeenkomsten betreffende de waterstaat;
- het vaststellen van ontwerppeilbesluiten;
- het vaststellen van ontwerpverordeningen, op grond van artikel 78 van de wet, waarin de regels ten aanzien van grondwateronttrekkingen en -infiltraties zijn opgenomen;
- het vaststellen van ontwerpcalamiteitenplannen, bedoeld in artikel 5.29, derde lid, van de Waterwet, alsmede de besluiten tot vaststelling van de calamiteitenplannen.

⁴⁹ [Reglement voor het Waterschap Zuiderzeeland 2008 \(overheid.nl\)](#)

⁵⁰ [Reglement voor het Waterschap Scheldestromen \(overheid.nl\)](#)

⁵¹ [Reglement van bestuur voor het waterschap Hollandse Delta \(overheid.nl\)](#)

Geconstateerd kan worden dat de provincies in de reglementen verschillende keuzes maken rondom toezicht. Uit de gesprekken met de provincies is echter niet naar voren gekomen dat de bepalingen uit de reglementen een belangrijke rol spelen in de praktijk van het IBT. Waarschijnlijk komt dit alleen naar voren als er zodanige problemen zijn, dat er teruggegrepen moet worden op de reglementen. Dit komt eigenlijk niet voor.

Vijf van de twaalf provincies hebben de verordening systematische toezichtsinformatie in het kader van de Archiefwet ook van toepassing verklaard op andere toezichtsdomeinen en benoemen daarin ook de waterschappen. Welke betekenis het al dan niet bestaan van een dergelijke verordening voor de dagelijkse praktijk heeft, is niet onderzocht. Anderzijds is in de gesprekken deze verordening of het ontbreken daarvan niet benoemd.

Beleid

Van de twaalf provincies zijn er zeven die een IBT beleidskader hebben, dat ook bestuurlijk door Provinciale Staten is vastgesteld.⁵² In deze beleidskaders worden de werkwijze beschreven en de punten waarop toezicht wordt gehouden. In de andere vijf provincies wordt voor het IBT gebruik gemaakt van voortgangsrapportages.⁵³ Enkele provincies, zoals Utrecht en Fryslân, werken met beleidskaders die net na de inwerkingtreding van de WgRT zijn opgesteld.

Bij negen provincies is helder beschreven op grond van welke criteria geoordeeld wordt en hoe dit vervolgens wordt beoordeeld. Daarbij wordt vaak gebruik gemaakt van een stoplicht model en met de kleuren groen, oranje, rood het oordeel wordt aangegeven. In de figuren zijn enkele voorbeelden van (delen van) beleidskaders opgenomen.

Kleur	Beoordeling taakuitvoering	Intensiteit toezicht
	Adequaat	Vermindering toezicht
	Redelijk adequaat	Regulier toezicht
	Niet adequaat	Verscherping toezicht

Figuur 2 Voorbeeld stoplichten model ⁵⁴

⁵² Zie o.a. Provincie Noord-Brabant (2018), *Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht (IBT) 2020 – 2023*, Provincie Noord-Holland (2018), *Beleid Interbestuurlijk Toezicht, 2018-2021*. Provincie Flevoland (2016), *Toezicht op waterschap Zuiderzeeland*. Provincie Limburg (2017), *Nota interbestuurlijk toezicht in de provincie Limburg*.

⁵³ Zie bijvoorbeeld Provincie Utrecht, *Waterrapportage 2018-2019* en de *Voortgangsrapportages 2019 waterschap Noorderzijlvest en waterschap Hunze en Aa's*.

⁵⁴ Provincie Utrecht (2016), *Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2016 – 2019*

Kader interbestuurlijk toezicht						
Toeziht domein	Belang toezicht	Informatiearrangement	Weging en beoordelingscriteria / risicoanalyse	Toezihtregime groen	Toezihtregime oranje	Toezihtregime rood
WATER						
Waterveiligheid	<p>Algemeen: Watersystemen, die voor de lange termijn klimaatbestendig en veilig zijn. (Omgevingsvisie 4.6)¹</p> <p>Tactische doelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen overstromingen door instandhouding (regionale) keringen en kunstwerken conform het vigerende beschermingsniveau. 	<p>Jaarlijkse bestuursrapportage inzake voortgang waterbeleid. (art. 4.4.9 Omgevingsverordening Overijssel)</p> <p>Verslag toetsing watersysteem (art. 4.2.5, lid 1 Omgevingsverordening Overijssel)</p> <p>Achtergrondinformatie: Omgevingsvisie en verordening Overijssel. Waterbeheerplan 2016-2021</p>	<p>% lengte regionale kering dat voldoet aan de vigerende norm.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De bestuursrapportage en het verslag toetsing watersysteem zijn volledig en tijdig aangeleverd. • Het wettelijk vereiste veiligheidsniveau is conform jaarplanning gerealiseerd en wordt gehandhaafd. • Planning van maatregelen is qua inzet en middelen binnen de planperiode (2021) gedekt. • Afwijkingen in de planning zijn gerapporteerd en worden binnen de planperiode opgelost. <p>Intensiteit toezicht: laag</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een keer per jaar bestuurlijk overleg over voortgang uitvoering provinciaal waterbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> • De bestuursrapportage en het verslag toetsing watersysteem zijn niet volledig en/of niet tijdig aangeleverd. • Planning van maatregelen is qua inzet en middelen binnen de planperiode (2021) onduidelijk. • Afwijkingen in de planning zijn niet (of te laat) gerapporteerd. <p>Intensiteit toezicht: gemiddeld</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verzoek om aanvullende toelichting, eerst ambtelijk, eventueel gevolgd door bestuurlijke brief. Is aanvulling voldoende dan groen, zo niet dan rood (bestuurlijk overleg). • Afspraken maken om er voor te zorgen dat afwijkingen binnen de planperiode alsnog worden opgelost. 	<ul style="list-style-type: none"> • Keringen en/of kunstwerken voldoen niet aan normen, veiligheidsniveau wordt niet gerealiseerd. • Planning van maatregelen is qua inzet en middelen niet binnen de planperiode (2021) gedekt. • Afwijkingen in de planning zijn niet gerapporteerd of kunnen niet binnen de planperiode worden opgelost. <p>Intensiteit toezicht: hoog</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk overleg om aanpassingen te bespreken. • Interventie.

Figuur 3 Voorbeeld van (deel van) beleidskader interbestuurlijk toezicht⁵⁵

3. Schoon water					
<i>Beleidsdoelstelling (Drenthe)</i>					
In 2027 moeten de watersystemen in de provincie Drenthe, die als KRW-waterlichaam zijn aangewezen, voldoen aan de waterkwaliteitsdoelen:					
<ul style="list-style-type: none"> • De ecologische doelstellingen (de <u>GEP's</u>) per KRW-waterlichaam zijn vastgelegd in de <u>factsheets</u> (KRW besluit, PS 23 september 2015) • De chemische doelstellingen zijn vastgelegd in de 'AMvB Besluit Kwaliteitseisen Monitoring Water'. 					
Prestatie-indicator		Einddoel	Tussendoel 2021	Stand 2016	Voortgang
Aantal waterlichamen dat voldoet aan de normen voor macrofauna	n				
Aantal waterlichamen dat voldoet aan de normen voor stikstof en fosfaat.	n				
Lengte heringerichte waterloop (voortgang realisatie KRW-maatregelen)	km				
Lengte aangepast onderhoud (voortgang realisatie KRW-maatregelen)	km				
Aantal aangelegde vispassages (voortgang realisatie KRW-maatregelen)	n				
Overige onderwerpen	Kwalitatieve beoordeling				
Chemische kwaliteit (prioritaire stoffen en specifiek verontreinigende stoffen)					
Nieuwe stoffen (geneesmiddelen, hormonen, <u>nanodeeltjes</u> , microplastics).					

Figuur 4 Voorbeeld beleidsmatig beoordelingskader voor schoon water.⁵⁶

⁵⁵ Bestuursovereenkomst met tussen waterschap Vechtstromen en de provincie Overijssel 2 mei 2017, kader interbestuurlijk toezicht.

⁵⁶ Format bestuursrapportage Drenthe, 2019.

Niet alle beleidskaders omvatten alle toezichtsdomeinen, maar hebben in elk geval betrekking op het beleidsmatig toezicht. Voor het toezicht op archief- en informatiebeheer is door de provinciale IBT toezichthouders afgesproken aan te sluiten bij de aanpak van het IBT op gemeenten. Gebruik wordt gemaakt van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) die door de VNG in samenspraak met IPO en de Unie van Waterschappen zijn opgesteld.⁵⁷ Deze lijst omvat in totaal 94 vragen, waarmee de prestaties als het gaat om archivering en informatisering in beeld moeten worden gebracht. Elf van de twaalf provincies werken met deze KPI's.⁵⁸

Het financieel toezicht is wettelijk vrij nauwkeurig vastgelegd en beperkt tot een aantal onderwerpen. Dit wordt door alle provincies zo gevolgd. Daarbij wordt een financieel technische insteek gekozen en getoetst wordt op volledigheid en juistheid van de wettelijk verplichte documenten.

Provincies hebben als het gaat om het Wabo-toezicht vooral de aandacht op de gemeenten en de Omgevingsdiensten gericht, die ook voor het grootste deel van vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Wabo verantwoordelijk zijn. Acht provincies pakken het Wabo-toezicht op de waterschappen gericht en volwaardig aan en gebruiken daarvoor de procescriteria, zoals deze in het Besluit omgevingsrecht zijn voorgeschreven, ondanks het ontbreken van de wettelijke grondslag. Twee provincies kiezen een informele aanpak en twee laten het achterwege.

De provincie Overijssel heeft -als enige in Nederland- met het waterschap een bestuursovereenkomst IBT afgesloten, waarin afspraken staan over de werkwijze en het beoordelingskader voor het IBT. De bestuursovereenkomst bevat een nauwkeurige beschrijving van de indicatoren die voor de toezichtsdomeinen informatie- en archiefbeheer, Wabo, financiën en beleidsmatig worden gebruikt en welke prestaties horen bij het oordeel groen, oranje of rood. Het is een overeenkomst, dus beide partijen hebben zich daaraan verbonden. Wijzigingen zijn dan ook alleen met wederzijds goedvinden mogelijk.⁵⁹

6.3.2 Presentatie resultaten IBT

Gezocht is naar informatie over de resultaten van het uitgevoerde IBT. Dat heeft zelden goede en toegankelijke informatie opgeleverd. Twee provincies publiceren de resultaten van het IBT.⁶⁰ Door zeven provincies wordt deze informatie niet actief gepubliceerd, bij drie provincies is de informatie deels te vinden in combinatie met publicatie over de gemeentelijke IBT prestaties. In dit onderzoek is de informatie over de resultaten van het IBT opgevraagd en ook gekregen, soms vergezeld van het verzoek er vertrouwelijk mee om te gaan.

Er is op de provinciale websites weinig te vinden over de concrete resultaten van het IBT op de waterschappen. Een groot aantal provincies werkt met een IBT-jaarverslag en/of uitvoeringsprogramma's, waarin in elk geval de gemeenten en soms de waterschappen worden genoemd.⁶¹ In provinciale jaarrekeningen en begrotingen is vaak aandacht voor de kosten van het IBT en een procesbeschrijving van het uitgevoerde werk, maar niet voor de feitelijke resultaten.

⁵⁷ VNG, 2020, p18-27. IPO, 2010, p. 5.

⁵⁸ O.a. Provincie Utrecht (2012), *Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht*.

⁵⁹ Gespreksverslag provincie Overijssel, 2021. Provincie Overijssel (2017), *Bestuursovereenkomst tussen waterschap Vechtstromen en de provincie Overijssel, kader interbestuurlijk toezicht*.

⁶⁰ Zie bijv. [Interbestuurlijk Toezicht Flevoland \(arcgis.com\)](https://arcgis.com)

⁶¹ Zie o.a. Provincie Limburg (2019), *Totaalrapportage interbestuurlijk toezicht 2018-2019*. Provincie Drenthe (2019 en 2020), *Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht door de provincie Drenthe*. Provincie Gelderland (2020), *Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2020-2023*. Provincie Zuid-Holland (2021), *Uitvoeringsprogramma generiek interbestuurlijk toezicht 2022*. Provincie Noord-Holland, *Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht, 2019 en 2020*.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het IBT ligt bij Gedeputeerde Staten. De oordeelsbrieven worden door Gedeputeerde Staten verzonden aan de Dagelijkse Besturen.⁶² Niet is onderzocht of Provinciale Staten anders dan via de jaarrekening en begroting, nader geïnformeerd worden over de specifieke IBT-resultaten per waterschap, maar uit de interviews komt naar voren dat hier wisselend mee wordt omgegaan. Ook wordt aangegeven dat diverse waterschapsbesturen het eigen algemeen bestuur informeren over de toezichtsgesprekken, waarmee deze via de AB-stukken gevonden kunnen worden. In dit onderzoek is niet systematisch nagegaan of en hoe alle algemene waterschapsbesturen geïnformeerd worden over de uitkomsten van het toezicht.

Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat het gesprek over publicatie van de resultaten gaande is. De meerwaarde ervan wordt niet altijd gezien en ook wordt aangegeven dat transparantie het IBT zal beïnvloeden, omdat meer gelet moet worden op wat naar buiten gaat. Openbaarheid dwingt tot een meer formele aanpak, waar de verwoording nauw steekt, terwijl het huidige IBT gestoeld is op wederzijds vertrouwen en dialoog. Meer openbaarheid zal daar afbreuk aan doen. Ook wordt bij interprovinciale waterschappen afstemming met andere provincies over de wijze van publiceren als een complicerende factor genoemd.

6.4 Professionaliteit

De professionaliteit van de provinciale medewerkers is in kaart gebracht door te kijken naar de organisatie van het IBT, de beschikbare capaciteit en te vragen naar de beschikbare deskundigheid.

Organisatie

In de meeste provincies is het Wabo-, informatie- en archiefbeheertoezicht en financieel toezicht ondergebracht bij de afdeling bestuurszaken en het beleidsmatig toezicht bij de beleidsafdeling water. Het Wabo-toezicht zit soms bij het IBT-team en soms bij de beleidsafdeling, of is afwezig.

“Het financieel toezicht en informatiebeheer toezicht op grond van de Archiefwet, zijn organisatorisch ondergebracht bij het Kabinet van de commissaris, waarmee ook een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de beleidsafdelingen is beoogd.”⁶³

Provincies werken met een IBT coördinator-teamleider, die verantwoordelijk is voor IBT op gemeenten en waterschappen. In acht provincies is ook de coördinatie voor het IBT op de waterschappen bij deze medewerker ondergebracht. Deze coördinator regisseert het proces, zorgt voor integratie van de uitkomsten van de vier domeinen en maakt gebruik van vakkennis van de domeinverantwoordelijken. Bij vier provincies ontbreekt integrale coördinatie tussen de toezichtsdomeinen en is gekozen voor een verdeling van de verantwoordelijkheid over verschillende afdelingen. Onderlinge afstemming tussen de verschillende toezichtsdomeinen vindt dan niet of niet via een centrale coördinatie plaats.

Benoemd wordt dat signalen uit het ene domein kunnen helpen om in het andere domein vroegtijdig alert te zijn op signalen die kunnen wijzen op tekortkomingen. De financieel toezichthouder kan de financiële positie van het waterschap inbrengen. Dat kan toegevoegde waarde hebben in geval de

⁶² Zie bijvoorbeeld de Provincie Flevoland, GS brief aan Dagelijks Bestuur waterschap Zuiderzeeland, april 2020, Toezichtbrief Interbestuurlijk toezicht vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2019, kenmerk 2574954. En ook Provincie Zeeland, GS brief aan Dagelijks Bestuur waterschap Scheldestromen, voortgangsrapportage regionaal waterbeheer, kenmerk 20005420, 2020.

⁶³ Verslag gesprek Noord-Holland, 2021.

uitvoering van het gewenste beleid om financiële redenen dreigt te stagneren. Enkele provincies geven aan de resultaten van het toezicht per toezichtsdomein structureel te integreren in een totaal beeld.⁶⁴

Omvang formatie

De beschikbare capaciteit wordt in vijf provincies volmondig als toereikend ervaren. In zeven provincies wordt de formatie beperkt of te beperkt genoemd, o.a. als gevolg van niet ingevulde vacatures en bezuinigingen. Het beeld verschilt ook nog iets per toezichtsdomein.

De omvang van de formatie verschilt per provincie en dit kan verband houden met het aantal waterschappen, waarvoor de provincie verantwoordelijk is, maar ook met het aantal gemeenten, waarop toezicht moet worden gehouden. Provincies met veel gemeenten, zoals bijvoorbeeld Noord-Brabant, hebben een stevige toezichtstaak en beschikken over een wat omvangrijker IBT team, waar ook de waterschappen makkelijker in mee genomen worden.

Rond het IBT op informatie- en archiefbeheer wordt door de provincies Groningen, Friesland en Drenthe samengewerkt en de toezichthouders ook voor de buurprovincies IBT kunnen uitvoeren. De andere provincies, op Zeeland na, hebben een eigen IBT informatie- en archiefbeheer.

Het beleidsmatig toezicht is in alle provincies ondergebracht bij de beleidsafdeling water. Daarmee is het zicht op de omvang van de beschikbare formatie wat minder scherp: het IBT is een taak die toegevoegd is aan de vele beleidstaken van de afdeling. Met het vervallen van goedkeuringsvereisten in 2009 is bij sommige provincies de aandacht voor het beleidsmatig toezicht verminderd.

“Er is terughoudendheid om het beleidsmatig toezicht al te actief in te vullen. Dat heeft te maken met de autonome democratisch gelegitimeerde positie van het waterschap en met de bestuurlijke verhoudingen tussen provincie en waterschap.”⁶⁵

Het financieel toezicht lift formatief mee met het toezicht op de gemeenten. Het Wabo-toezicht is formatief beperkt, mede vanwege de omissie in de wet.

Deskundigheid

Alle geïnterviewden geven aan dat zij kunnen beschikken over goed opgeleide medewerkers, die ruim voldoende deskundig zijn.

6.5 Selectief en risicogericht

Onderzocht is in hoeverre er sprake is van selectiviteit in het toezicht, waarbij vooral aandacht is voor risico's.

Alle provincies geven aan risicogericht te willen toezien. In de praktijk blijkt dat echter lastig. Er zijn geen gerichte risicoanalyses gevonden, die de basis kunnen vormen voor de selectie van onderwerpen die in beschouwing worden genomen. De keuze van onderwerpen voor het IBT wordt in groot aantal provincies in nauwe samenspraak met de waterschappen gedaan. Veel wordt gewerkt met beleidsmatige voortgangsrapportages die vrij breed van opzet zijn en de grote thema's (voldoende, veilig en schoon water) omvatten. Het toezichtsgesprek heeft het karakter van een voortgangsgesprek, waarin de bevindingen van het voorafgaande jaar besproken worden en de acties die het waterschap daarop heeft uitgevoerd. De door de geïnterviewden meest genoemde bemerkingen hebben betrekking op vertraging in de uitvoering van het afgesproken beleid. Binnen het beleidsmatig toezicht

⁶⁴ Verslag gesprek Flevoland, 2021.

⁶⁵ Verslag gesprek provincie Groningen, 2021.

lijkt van een risicogerichte en selectiviteit weinig sprake. Wel wordt met name bij het informatie- en archiefbeheer aangegeven dat de intensiteit van het IBT wordt afgebouwd, als na meerdere jaren blijkt, dat het waterschap de zaken op orde heeft.

De provincies Noord-Brabant, Noord-Holland en Flevoland maken gebruik van een themagerichte aanpak, naast de reguliere rapportages. Daarmee wordt gericht en diepgaander gekeken naar een bepaald onderwerp. Bij de keuze van de onderwerpen wordt gekeken naar risico's voor de volksgezondheid en de veiligheid.

“Zowel het systematisch toezicht als het themagericht toezicht zijn goed ingericht en bevorderen een lerende organisatie. Onderdeel daarvan zijn jaarlijkse regiobijeenkomsten, waarin onderwerpen worden besproken, die uit de toezichtsrunde naar voren zijn gekomen. Een goed presterende organisatie wordt gevraagd te vertellen hoe ze het hebben aangepakt en daar kunnen anderen van leren. Op een aparte website worden best practices gedeeld. Andere provincies nemen dit over.”⁶⁶

In Noord-Brabant is dit tot op heden nog niet voor een specifiek waterschapsonderwerp uitgevoerd.

Een voorbeeld van een zich voordoend risico, die in het IBT weinig aandacht lijkt te krijgen, is de registratie van de grondwateronttrekkingen. Recent is duidelijk geworden dat veel waterschappen de registratie van de grondwateronttrekkingen niet op orde hebben.⁶⁷ Daarmee is niet in beeld in hoeverre deze onttrekkingen aan dalende grondwaterstanden en droogteproblemen bijdragen. Gezien de effecten van droogte voor natuur en landbouw kan dit gemis aan inzicht als een serieus risico worden gezien. In de voorhanden zijnde voortgangsrapportages is dit onderwerp niet terug te vinden.

Ook kunnen zich financiële risico's voordoen. In 2015 waarschuwden Schouffoer en van Cleef voor de hoge schuldenlast die 130 % hoger ligt in vergelijking met andere overheden in Nederland. Zij constateren op grond van een zeer beperkte steekproef dat de (hoge) schuldpositie de afgelopen 6 jaar geen issue was (behalve bij een waterschap dat er zelf over begon). De hoogte van de tarieven en de inzet van de reserves voor de dekking van structurele kosten waren wel aandachtspunten.⁶⁸ Provincies geven aan niet op de stoel van het waterschapsbestuur te willen gaan zitten en betrekken de financiële vertaling van beleidsmatige keuzes niet in hun financieel toezicht.

6.6 Samenwerking

Twee aspecten van samenwerking zijn in het onderzoek bekeken: samenwerking tussen de toezichthouder en de toezichtontvanger en de samenwerking tussen de toezichthouders.

6.6.1 Samenwerking tussen toezichthouder en toezichtontvanger

Door bijna alle geïnterviewden wordt de goede samenwerking met de waterschappen geroemd. De toezichtsgesprekken verlopen in een goede sfeer en de waterschappen zijn over het algemeen bereid te leren en te verbeteren. Veelvuldig wordt genoemd dat de aandacht van de provincie voor de waterschappen in vergelijking met die voor de gemeenten een stuk minder is. De verhoudingen zijn anders en meer gelijkwaardig omdat waterschappen grotere en professionele organisaties zijn met

⁶⁶ Verslag gesprek provincie Noord-Brabant, 2021.

⁶⁷ Unie van waterschappen, IPO, 2021, Den Haag.

⁶⁸ Schouffoer, H. Cleef, R van, *Watergovernance, 1-2015*, pag 30.

een technisch/inhoudelijke oriëntatie.⁶⁹ Gezien de eigenstandige financiering zijn de gevolgen van slecht (financieel) beheer door de waterschappen voor de provincies minder ingrijpend in vergelijking tot dat wat er zich bij gemeenten af kan spelen en de verantwoordelijkheid die provincies daarbij kunnen hebben, zo wordt gemeld.

De vraag of er sprake is van 'regulatory capture' wordt door de geïnterviewden ontkennend beantwoord, hoewel ook wordt aangegeven dat beïnvloeding en toezicht dicht bij elkaar kunnen liggen. Sommige geïnterviewden van de beleidsafdelingen vinden dat zij niet in een echte toezichtsrol zitten, maar geven aan dat er sprake is van een gesprek over de voortgang. Het vervallen van veel van de goedkeuringsvereisten met de laatste wetwijziging heeft zeker aan deze opvatting bijgedragen.

Een voorbeeld van waar de samenhang tussen beleid en uitvoering van invloed kan zijn op het toezicht is het onderzoek uit 2018 van de Rekenkamer Oost-Nederland naar de regionale keringen, die hoog genoeg moeten zijn om het water te kunnen keren.⁷⁰ De provincies stellen de normen vast en moeten ervoor zorgen dat de waterschappen op tijd aangeven of ze hier aan kunnen voldoen. De Rekenkamer constateert dat de provincie te laat deze cyclus in gang heeft gezet, waardoor de waterschappen langer dan afgesproken over de aanpassing van de keringen hebben gedaan. De vraag is wat in een dergelijke situatie de betekenis van een provinciale opmerking in het kader van het IBT nog kan zijn.

6.6.2 Samenwerking tussen toezichthouders

De provincies Noord-Holland, Flevoland, Limburg, Zeeland, Noord-Brabant en Friesland hebben te maken met waterschappen die geheel of grotendeels binnen de eigen provinciegrenzen liggen. In de betreffende verordening is aangegeven dat besluiten die betrekking hebben op (kleine stukjes van) het grondgebied van een andere provincie, dat daar dan die andere provincie over gaat.

De overige provincies hebben te maken met interprovinciale waterschappen. De wet geeft de mogelijkheid om onderling af te spreken waar het IBT belegd wordt. Provincies kunnen dit via een verordening per waterschap vastleggen. Daar waar het om kleine stukjes grondgebied gaat, zoals bijvoorbeeld voor het waterschap Zuiderzeeland, wordt gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om in het geval van een interprovinciaal waterschap, het IBT helemaal onder te brengen bij één van de provincies.⁷¹

De inrichting van het IBT bij interprovinciale waterschappen kent een grote variatie en verschilt ook per toezichtsdomein, waardoor er een lappendeken van verschillende afspraken is ontstaan.⁷² Zo heeft de provincie Utrecht vier interprovinciale waterschappen. De Utrechtse reglementen bepalen dat het toezicht op het ook in Zuid-Holland gelegen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (1) uitsluitend bij Utrecht berust, tenzij anders is bepaald.⁷³ Het toezicht op het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (2) is gemeenschappelijk met Noord-Holland georganiseerd.⁷⁴ In het besluit is aangegeven dat hierover onderling wordt afgestemd. Afgesproken is dat Noord-Holland leidend is voor AGV als het gaat om het financieel, archief- en Wabo-toezicht en dat Utrecht op de achtergrond meedoet. Het beleidsmatig toezicht doet elk van de beide provincies zelfstandig. Het toezicht op het waterschap Vallei en Veluwe (3) is gemeenschappelijk met Gelderland georganiseerd.⁷⁵ Het toezicht op het waterschap Rivierenland (4. dat met een klein stukje in Utrecht ligt) berust bij Gelderland, tenzij anders

⁶⁹ Verslag gesprek Provincie Noord-Holland, 2021.

⁷⁰ Rekenkamer Oost-Nederland, 2018, p. 17.

⁷¹ [Reglement voor het waterschap Zuiderzeeland \(overheid.nl\)](#)

⁷² Deze bevinding komt overeen met de conclusies van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2020, die onderzoek deed naar het provinciale IBT op erfgoed.

⁷³ [Reglement Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2008 \(overheid.nl\)](#)

⁷⁴ [Reglementen waterschappen - Provincie Noord-Holland](#)

⁷⁵ [Reglement waterschap Vallei en Veluwe \(overheid.nl\)](#)

is bepaald.⁷⁶ Met de provincie Gelderland zijn er nog geen afspraken gemaakt over hoe het toezicht op de beide waterschappen Rivierenland en Vallei en Veluwe onderling wordt afgestemd.⁷⁷

In de provincie Overijssel met vijf interprovinciale waterschappen is een vergelijkbare lappendeken van afspraken te vinden.

In de reglementen van de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's zijn de provincies Groningen en Drenthe beide genoemd als toezichthouder.⁷⁸ De twee waterschappen liggen allebei deels in Groningen en deels in Drenthe. Zowel over het archieftoezicht als het beleidsmatig toezicht vindt afstemming plaats tussen de beide provincies. Er wordt geen gebruik gemaakt van de wettelijke regeling om het IBT onder te brengen bij een van beide provincies.⁷⁹

In de reglementen van de waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta worden de provincie Overijssel en de provincie Drenthe aangewezen als gezamenlijk verantwoordelijk voor het toezicht.⁸⁰

Het financieel en beleidsmatig toezicht wordt nergens uit handen gegeven, behalve als het gaat om een zeer beperkt grondgebied dat in een andere provincie ligt. Dit kan tot gevolg hebben dat de financieel toezichthouder te weinig zicht heeft op de risico's, omdat de informatie over de beleidsopgaven in het beheergebied van de andere provincie, niet in beeld zijn.

In drie provincies ontbreken afspraken en is afstemming over het toezicht niet automatisch geregeld.

Waterschappen met een behoorlijk grondgebied in meerdere provincies kunnen te maken hebben met verschillende toezichthouders en werkwijzen. Wat dit betekent voor de waterschappen en de toezichtslast is niet in beeld gebracht.

In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat toezichthouders gebruik maken van andere informatiebronnen, zoals bijvoorbeeld de benchmarkgegevens van de Unie van Waterschappen en het CBS.

6.7 Effectiviteit

Er is sprake van effectief toezicht als het doel- verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur- als gevolg van het IBT wordt gerealiseerd.

De geïnterviewden zijn positief over de effectiviteit van het door henzelf uitgevoerde IBT, maar vinden het lastig om dit te onderbouwen.

⁷⁶ [Reglement voor Waterschap Rivierenland \(overheid.nl\)](#)

⁷⁷ Verslag gesprek Provincie Utrecht, 2021.

⁷⁸ [Reglement voor het waterschap Hunze en Aa's \(overheid.nl\)](#)

⁷⁹ Verslag gesprek Provincie Drenthe, 2021.

⁸⁰ [Reglement voor het Waterschap Vechtstromen \(overheid.nl\)](#). [Reglement voor het Waterschap Drents Overijsselse Delta \(overheid.nl\)](#). Werkafspraken Drenthe en Overijssel IBT waterschappen Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta.

6.8 Tot slot

Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincies veel aandacht hebben voor de invulling van het specifieke IBT op waterschappen. Er wordt gewerkt met toetsingskaders, het verzamelen en beoordelen van de informatie. Per provincie is duidelijk op welke wijze gewerkt wordt. Er wordt veel informatie gewisseld en dat geeft geen aanleiding tot interventies. Waterschappen doen het over het algemeen goed en gaan professioneel om met de bevindingen uit het IBT.

Er is een grote variatie tussen de provincies in de aanpak en intensiteit van het IBT en in de aanpak van de onderscheiden vier toezichtsdomeinen binnen de provincies. De IBT-resultaten zijn voor de burger niet makkelijk of soms helemaal niet te vinden. De samenwerking tussen provincies als het gaat om interprovinciale waterschappen wordt wisselend ingevuld. In het volgende hoofdstuk wordt de betekenis van deze bevindingen nader geduid.

7. Analyse

In het voorgaande hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten gepresenteerd. In dit hoofdstuk worden deze resultaten nader geduid aan de hand van de zes kwalificerende criteria: slagvaardig, transparantie, professionaliteit, selectief en risicogericht, samenwerking en effectiviteit.

7.2 Slagvaardig, maatwerk

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van slagvaardig specifiek toezicht, waarbij de interventieladder ervoor moet zorgen dat er proportioneel gehandeld wordt. Er zijn geen voorbeelden bekend van bestuurlijke escalatie. De algemene indruk is dat waterschappen in zijn algemeenheid goed presteren: er gaat weinig echt mis. En als er wat te verbeteren valt, dan zijn de waterschappen zeer bereid en capabel om dit te doen.

Daarbij wordt veelvuldig opgemerkt dat de bestuurlijke verhoudingen tussen de provincies en de waterschappen een zekere terughoudendheid bij de provincies teweeg hebben gebracht om zich op te stellen als een hogere overheid die toeziet op een lagere overheid. Waterschappen zijn soms net zo groot als de provincie en zijn professioneel georganiseerd, met een democratisch gekozen algemeen bestuur. Provincies waken ervoor op de stoel van het waterschapsbestuur terecht te komen en dit speelt mee in de wijze waarop het IBT wordt vormgegeven. Dit geldt zeker voor die onderwerpen, zoals politiek-bestuurlijke kwesties en financiële beleidskeuzes, die geen onderdeel zijn van de wettelijk beschreven specifieke toezichtstaak.

Provincie hebben, naast de vier specifieke toezichtsdomeinen, ook de verantwoordelijkheid voor het generieke IBT op waterschappen. Juist bij politiek-bestuurlijke kwesties zouden de provincies van die bevoegdheid gebruik kunnen maken. In dit onderzoek is daarover niets gebleken, hoewel er wel enkele incidenten zijn gevonden, waar dit mogelijk op zijn plaats was geweest. De hoge schuldenlast van de waterschappen kan, vanuit de verantwoordelijkheid voor het generieke toezicht, aanleiding zijn om de terughoudendheid ten aanzien van het financieel beleid te laten varen, maar ook hier spelen de onderlinge bestuurlijke verhoudingen een rol.

7.3 Transparantie in werkwijze en resultaten

7.3.1 Werkwijze

Voor de vier toezichtsdomeinen die binnen het specifieke IBT vallen, is de door de provincies gehanteerde werkwijze duidelijk. Ook zijn de toetsingskaders over het algemeen duidelijk. De werkwijze verschilt per domein en ook per provincie. Voor zover de wet duidelijke aanwijzingen geeft, zoals in het geval van het Wabo-toezicht en het financieel toezicht, is het voor provincies en waterschappen helder af te leiden waar op getoetst gaat worden. Het bestaan van een helder kader voor het informatie- en archiefbeheer, zoals ontwikkeld door de VNG, draagt ook in grote mate bij aan uniforme en transparante aanpak. Voor het beleidsmatig toezicht is dat minder duidelijk en daar zijn dan ook de verschillen in de invulling per provincie het grootst.

7.3.2 Resultaten

Actief rapporteren over de uitkomsten van het IBT gebeurt in beperkte mate. Het is via openbare bronnen moeilijk te achterhalen hoe de IBT-bevindingen opgepakt worden. Dit is daarmee voor

burgers en belangenorganisaties niet inzichtelijk. Publieke aandacht voor de waterschappen is er pas als er iets mis gaat, terwijl er minder aandacht is voor wat er goed gaat. Positieve berichtgeving over de waterschappen zou helpen in het af en toe opkomende gesprek over het bestaansrecht van waterschappen en kan bijdrage aan het vergroten van bekendheid bij het grotere publiek.

Met de beperkte aandacht voor en openheid over de IBT-resultaten, komt de maatschappelijke functie van toezicht, zoals beschreven in hoofdstuk 3, namelijk dat derden toezichtsinformatie kunnen gebruiken om beleid en uitvoering te beïnvloeden, weinig uit de verf. In vrijwel alle provincies is meer transparantie rondom het IBT onderwerp van gesprek. De verwachting is dat deze transparantie zal toenemen.

7.4 Professionaliteit

De deskundigheid en beschikbare capaciteit voor het IBT wordt door de geïnterviewden als voldoende gezien en er zijn geen aanwijzingen gevonden dat dit niet zou kloppen.

7.5 Selectief en risicogericht

Een op risico's gericht IBT is een breed gedragen ambitie, maar daarvan is in de praktijk niet veel te vinden. Echte risicoanalyses, die als grondslag voor het IBT kunnen dienen, zijn weinig aangetroffen. Dit kan met zich mee brengen dat wel relevante risico's onderbelicht blijven. Dit is bijvoorbeeld het geval rond de registratie van de grondwateronttrekkingen.

Ook is het de vraag of er werkelijk sprake is van een selectieve aanpak, zoals beoogd in de diverse beleidskaders IBT. Met name bij het informatie- en archiefbeheer toezicht en het beleidsmatig toezicht is de door de provincies opgevraagde informatie veelomvattend. De IBT rapportages waarmee de belangrijkste beleidsopgaven van het waterschappen in beeld worden gebracht, zijn breed van opzet en dit geldt ook voor de KPI's voor het IBT op informatie- en archiefbeheer.

Wat hier mogelijk meespeelt, is dat de beleidsmatige IBT rapportages zo opgezet zijn dat ze een breed inzicht geven in de invulling van de taken van het waterschap en daarom ook tegelijkertijd de functie van voortgangsrapportage vervullen in de beleidsmatige afstemming tussen provinciaal beleid en uitvoering. Ze zijn informatief en zinvol in het contact tussen waterschap, provincies en derden.

Selectief en op risico's gericht zijn de rapportages daarmee niet en, gezien in het licht van IBT, mogelijk te overvloedig. Het motief om selectief en risicogericht te werken, is vooral gelegen in beperking van de toezichtslast. Mogelijk is dit vanwege het bredere nut van dergelijke rapportages voor diverse provincies geen belangrijke overweging.

Over het algemeen lijken provincies weinig risico's te zien bij de waterschappen. Mogelijk dat dit er ook toe heeft geleid dat provincies het IBT op de waterschappen minder risicogericht benaderen. Zonder een adequate risicoanalyse is niet na te gaan hoe deze afweging tot stand komt.

7.6 Samenwerking

7.6.1 Regulatory capture

Provincies stellen het beleid vast, waterschappen voeren uit. In de praktijk wordt er heel veel samengewerkt en is er een intensieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Als het IBT binnen de deze samenwerkingsverbanden door dezelfde personen wordt uitgevoerd, dan bestaat er een risico

op regulatory capture. In hoeverre dit werkelijk voorkomt, kan op grond van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Dit is mogelijk aan de orde bij het beleidsmatig toezicht, omdat er beleidsmatig zowel ambtelijk als bestuurlijk intensief moet worden samengewerkt. Begrip voor de context en inhoud kan bijdragen aan een beter toezicht. Het is echter niet uitgesloten dat beleidsmatige vervlechting onafhankelijk toezicht in de weg kan zitten. Illustratief is dat een aantal geïnterviewden van mening is dat het beleidsmatig toezicht niet als IBT wordt gezien.

Ten aanzien van informatie- en archiefbeheer, Wabo en financiën is de beleidsmatige verbinding minder stevig en ligt regulatory capture minder op de loer. Daarnaast zijn deze domeinen vaak bij een afdeling bestuurszaken ondergebracht, die in personele zin verder af staat van de waterschappen. Ook wordt bij deze domeinen meer samengewerkt met IBT medewerkers voor de gemeenten, hetgeen bijdraagt aan meer op afstand kunnen werken.

Waarborgen voor voldoende onafhankelijkheid zijn onder andere te bieden door objectieve maatstaven voor het toezicht.⁸¹ Uit het onderzoek blijkt dat deze door een deel van de provincies expliciet zijn vastgelegd in beleidskaders. Waar alleen gewerkt wordt met voortgangsrapportages is dit minder expliciet. Daarnaast draagt een complete personele en organisatorische scheiding bij aan het in stand houden van enige afstand. Dat vraagt extra capaciteit en is in deze strikte vorm bij één provincie aangetroffen. Bij de overige provincies is het beleidsmatig IBT ondergebracht bij de beleidsafdelingen.

Het provinciaal IBT is, mede vanwege de komst van de Omgevingswet, in beweging en krijgt steeds meer de vorm van dialoog, en waar niet alleen de resultaten, maar ook de beoordelingscriteria samen met de waterschappen worden bepaald. Daarmee wordt aangesloten bij de trend in de Agenda voor de toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht, waar samenwerking en horizontaal werken veel meer accent krijgt. Onafhankelijkheid lijkt naar de achtergrond te verdwijnen.

7.6.2 Tussen toezichthouders

Er zijn zeven provincies die met meerdere waterschappen te maken hebben. Van de mogelijkheid om in geval van deze interprovinciale waterschappen het IBT aan één provincie toe te delen, wordt weinig gebruik gemaakt. Verschillende provincies met interprovinciale waterschappen hebben met elke "buurprovincie" weer andere of soms helemaal geen afspraken over de afstemming. Omdat per toezichtdomein een andere regeling kan zijn getroffen, leidt dit tot een weinig overzichtelijke inrichting van het IBT. Het lijkt er op dat sommige provincies meer openstaan voor deze afstemming dan andere: het is vooral een pragmatische afstemming van werkwijzen.

Wat verder opvalt is dat de interne afstemming tussen toezichthoudende afdelingen geen automatisme is. Dit kan van invloed zijn op de kwaliteit van het IBT. Inzicht in prestaties of het uitblijven daarvan in het ene domein kan helpen bij het opsporen van problemen in andere domeinen.

7.7 Effectiviteit

In hoeverre er sprake is van effectief IBT op de waterschappen is een lastig te beantwoorden vraag. De geconstateerde diversiteit in inrichting en aanpak maakt het zo mogelijk nog lastiger om in algemene zin daar iets over te zeggen.

Als er al een oordeel over het effect van IBT te geven zou zijn, dan is het ondoenlijk om deze te relateren aan de geleverde prestaties. De effectiviteit van het huidige toezicht op de waterschappen zou kunnen worden ingeschat als groot: het gaat goed; er wordt niet geëscaleerd. De conclusie kan

⁸¹ Spronk,S., Buijze,H., Zwietering, I. e.a. , *Tijdschrift voor Toezicht 2017-3*, p. 16-25

zijn dat dit door het toezicht komt. Dit wordt niet echt ondersteund door de onderzoeksresultaten, omdat er geen actuele voorbeelden van serieuze tekortkomingen binnen het IBT naar voren zijn gekomen. In hoeverre de preventieve werking van het (bestaan van) toezicht hieraan bijdraagt, is niet onderzocht. Het zou interessant zijn de waterschappen hierover te bevragen.

Maar anderzijds zou het ook zo kunnen zijn dat de waterschappen goed functioneren en dat het IBT daaraan weinig aan bijdraagt. De gesprekken geven meer aanwijzingen voor het laatste.

8. Conclusies, discussie en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Interbestuurlijk toezicht stelt een hogere overheid in staat toezicht te houden op lagere overheden als het gaat om naleving van regels en beleidsnormen en taakuitvoering, waarna er zo nodig geïntervenieerd kan worden. Goed IBT vereist heldere toetsingskaders en duidelijke procesafspraken zodat de drie kernelementen van toezicht: informatie uitwisseling, oordeelsvorming en interveniëren, zinvol en effectief kunnen worden ingezet. Waar gemeenten op basis van de Wet revitalisering Generiek Toezicht sinds 2012 vooral te maken hebben met generiek toezicht door provincies, is voor de waterschappen het specifieke IBT door provincies in stand gebleven.

Dit explorierend onderzoek heeft zich gericht op de vraag hoe dit interbestuurlijk toezicht op de waterschappen door de provincies gekwalificeerd kan worden. In dit hoofdstuk worden de conclusies op hoofdlijnen gepresenteerd met enkele kanttekeningen bij de opzet en uitvoering van het onderzoek en aanbevelingen voor vervolg.

8.2 Conclusies

Algemeen beeld is goed

Uit het onderzoek blijkt dat alle provincies daadwerkelijk invulling geven aan het specifieke IBT op waterschappen. Alle provincies hanteren een vooraf vastgestelde werkwijze, waarmee het ook voor de waterschappen duidelijk is welke procedure in het IBT wordt gevolgd. De geïnterviewden geven aan dat er sprake is van slagvaardig en proportioneel toezicht en dat gebruik wordt gemaakt van een interventieladder. De provincies beschikken over voldoende deskundigheid en in de meeste gevallen ook over voldoende capaciteit om het IBT uit te voeren. Daarmee zijn zij in staat om tot oordeelsvorming te komen. Er konden geen recente voorbeelden van escalatie genoemd worden. De waterschappen doen het over het algemeen goed en zijn bereid zich te verbeteren, als de IBT-resultaten daar aanleiding toe geven.

Verschillen in aanpak en organisatie leiden tot lappendeken

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de aanpak per provincie en daarbinnen per toezichtsdomein verschilt.

Voor het beleidsmatig IBT beschikken niet alle provincies over een beleidskader op grond waarvan de inhoudelijke beoordeling plaatsvindt. Iedere provincie heeft de ruimte om dit beleidskader in te vullen naar eigen inzichten en dat gebeurt dan ook. Het IBT op informatie- en archiefbeheer is bij vrijwel alle provincies hetzelfde, omdat daar landelijk afspraken over zijn gemaakt. Het Wabo-toezicht, dat vanwege een omissie in de wet formele grondslag mist, wordt niet door alle provincies volwaardig ingevuld. De systematiek uit het Bor, die procescriteria bevat voor het Wabo-toezicht, biedt wel de basis voor een eenduidige aanpak. Met de komst van de Omgevingswet wordt de formele omissie hersteld en ligt het voor de hand dat de provincies dit uniform aanpakken. Het vierde toezichtsdomein, financiën, wordt financieel technisch ingevuld.

Ook de organisatie van het IBT verschilt wat betreft bezetting, coördinatie en plek in de organisatie. Beperkte onderlinge samenwerking belemmert een samenhangende aanpak en verhindert dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de inzichten die de afzonderlijke resultaten per domein bieden.

Er zijn ook grote verschillen per provincie en per toezichtsdomein als het gaat om het interprovinciaal IBT. Afgezien van het informatie- en archiefbeheer, hebben waterschappen met beheergebied in meerdere provincies met verschillende toezichtsregime te maken. Door het ontbreken van afstemming tussen provincies van kunnen relevante signalen worden gemist.

De conclusie is dat de invulling van het specifieke IBT op de waterschappen vanuit een landelijk perspectief een lappendeken is en er per provincie een andere mix van de aanpak per toezichtsdomeinen kan bestaan.

Terughoudendheid vanwege intensieve samenwerking provincie en waterschappen

Het is opvallend hoe weinig openbaar toegankelijke informatie over de resultaten van het IBT en de opvolging ervan te vinden is, dit in tegenstelling tot vergelijkbare informatie die over gemeenten te vinden is. Provincies geven - uitzonderingen daargelaten - weinig prioriteit aan de openbaarheid en zijn bewust terughoudend daarin. Zij geven aan dat actieve openbaarheid mogelijk afbreuk doet aan de huidige werkwijze. Deze terughoudendheid past in het beeld van een onderlinge intensieve samenwerking, waar problemen bij voorkeur onderling en binnenskamers worden aangepakt.

Deze intensieve samenwerking, zeker op beleidsmatig vlak, volgt ook uit de bestuurlijke verhouding tussen een algemene en functionele democratie en sluit aan bij de ambitie van horizontalisering van het IBT, zoals verwoord in de Agenda voor de toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht. De andere kant van deze beleidsmatige vervlechting is het gevaar van regulatory capture. Dit wordt door de geïnterviewden niet zo gezien, maar daarmee is niet gezegd dat dit fenomeen zich in de praktijk niet voordoet. Het onderzoek geeft hier geen duidelijk antwoord op. Door geïnterviewden is vaak aangegeven dat er terughoudendheid is om waterschappen ergens op aan te spreken, vanwege de bestuurlijke verhoudingen. In de enkele in dit onderzoek genoemde incidenten met een meer bestuurlijk karakter, hebben de betreffende provincies niet (openlijk) gebruik gemaakt van de instrumenten die hen op basis van het generieke IBT wel ter beschikking staan.

Geen zicht op selectief en risicogericht IBT

Het beperken van de toezichtslast door selectief en risicogericht IBT, staat al lang hoog op de landelijke agenda. Het specifieke toezicht is door de wetwijzigingen van de Waterwet en Waterschapswet al sterk verminderd. Maar dit onderzoek geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de toezichthouders zich binnen het huidige stelsel sterk maken voor een selectieve en risicogerichte aanpak in de praktijk.

Effectiviteit IBT lastig vast te stellen

De effectiviteit van het IBT kan met dit onderzoek niet worden vastgesteld. Opgemerkt wordt dat de in dit onderzoek gekozen methode om provinciale uitvoerders van het IBT te interviewen tot een methodologisch bezwaarlijke uitkomst leidt: medewerkers geven een oordeel over de effectiviteit van hun eigen inzet. Mogelijk nog belangrijker is dat er geen vergelijking kan worden gemaakt tussen een situatie zonder en met IBT. Maar er speelt ook nog iets anders. Het alleen al bestaan van IBT kan op zichzelf preventief zijn, nog zonder dat er invulling aan wordt gegeven, danwel dat er daadwerkelijk geïntervenieerd wordt. Dit is in dit onderzoek niet onderzocht.

En tot slot roepen de uitkomsten van dit onderzoek de vraag op of de huidige werkwijze gezien de goede prestaties van de waterschappen, niet als te overvloedig moet worden gezien.

8.3 Discussie

Bij de uitkomsten en conclusies van dit onderzoek zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Deze worden hierna besproken.

Interviews

Het aantal geïnterviewden is beperkt tot provinciale ambtenaren, maar niet van alle provincies zijn de voor alle toezichtsdomeinen verantwoordelijke medewerkers gesproken. Dit was in de beschikbare tijd niet haalbaar. Maar omdat bij iedere provincie minimaal één interview is afgenomen, de verslagen door de betreffende medewerker zijn gecorrigeerd, het concept rapport voor commentaar is voorgelegd, en omdat van elke provincie de provinciale IBT-documenten zijn bestudeerd, geven de uitkomsten op hoofdlijnen een redelijk dekkend beeld van het provinciale IBT op waterschappen.

Het interviewen van medewerkers van waterschappen had een extra dimensie aan het onderzoek kunnen geven, namelijk hoe ontvangers van het IBT de werkwijzen van de provincies kwalificeren. Met het voorleggen van het conceptrapport ter commentaar aan medewerkers van het bureau van de Unie van Waterschappen is gepoogd een klein beetje aan dit bezwaar tegemoet te komen.

Criteria

De gekozen criteria zijn afgeleid uit bestaande documenten en beleid. Daarmee is binnen de scope van bestaande ideeën over toezicht gebleven en zijn mogelijk inzichten gemist. Een betere theoretische onderbouwing had bij kunnen dragen aan een heldere definitie, die ook als zodanig aan de geïnterviewden had kunnen worden voorgelegd. Nu hebben de geïnterviewden zelf een invulling gegeven aan de gehanteerde begrippen.

Daarnaast is het aspect van de preventieve werking van het bestaan van IBT niet onderzocht.

De criteria zijn vooral gebruikt voor het structureren van de interviews. De documenten analyse heeft niet op die manier systematisch plaatsgevonden.

Omgevingswet

Het onderzoek beschrijft de actuele situatie. In 2022 wordt de Omgevingswet ingevoerd. Hoewel de inrichting van het IBT vrijwel hetzelfde lijkt te zijn, moet afgewacht worden wat de veranderingen in de praktijk zullen betekenen.

8.4 Aanbevelingen

Aanpak IBT per provincie

Binnen de huidige opzet kunnen veel provincies het IBT versterken door IBT en beleid organisatorisch uit elkaar te halen, coördinatie aan te brengen tussen de verschillende toezichtsdomeinen, integrale rapportages te maken en de aanpak voor de interprovinciale waterschappen te uniformeren. Voor vrijwel alle provincies geldt dat de transparantie over de aanpak en werkwijze van het IBT verbeterd kan worden.

Heroverweging huidige inrichting specifiek IBT

Ondanks de beperkte opzet van dit onderzoek, leidt het tot de vraag of de huidige inrichting van het IBT op de waterschappen nog passend is en nog past bij de provinciale overheid. De waterschappen zijn wat betreft schaal en omvang bijna gelijkwaardig aan provincies. De samenwerking tussen provincies -met name bij interprovinciale waterschappen- wordt gekenmerkt door een grote variatie en een uniforme aanpak voor alle waterschappen ontbreekt. Tegelijkertijd is de beleidsmatige

vervlechting en nabijheid groot en zijn provincies vanwege de bestuurlijke verhoudingen terughoudend in hun toezicht.

De huidige inrichting van het specifieke IBT op waterschappen is complex. Juist de lappendeken van toezichtsarrangementen was aanleiding voor de Wet revitalisering Generiek Toezicht, waarmee veel van deze specifieke arrangementen kwamen te vervallen. De Commissie Oosting maakte een uitzondering voor de functionele besturen, maar het is goed opnieuw stil te staan bij deze vraag. Zou ook louter generiek toezicht voldoende kunnen zijn om toe te zien op het functioneren van een functionele democratie?

Ook kan gedacht worden aan een landelijke, uniforme en veel lichtere aanpak, waarbij het alleen over de serieuze risico's gaat op het gebied van veiligheid, volksgezondheid en financiering. Mogelijk ligt hier een rol voor de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport. Voor de provincies is er dan alle ruimte om in de samenwerking de afstemming tussen beleid en uitvoering en de voortgang daarvan vorm te geven. Onderzocht moet worden of daarvoor een grondwetswijziging nodig zal zijn.

Vervolgonderzoek

Om een breder zicht te krijgen op de praktijk, is het goed om de waterschappen en alle provinciale IBT medewerkers uitgebreid te bevragen en bestuurders van zowel waterschappen als provincies te betrekken.

Het is de moeite waard om meer dan in dit onderzoek kon worden gedaan een structureel onderzoek naar de IBT documenten te doen en ook in de provinciale archieven van de Staten en van de algemene besturen van de waterschappen te zoeken. Daarmee ontstaat meer inzicht in de resultaten, de opvolging en publicatie van de IBT-resultaten. Ook zou er in de tijd teruggekeken kunnen worden om de ontwikkeling in het IBT beter in beeld te kunnen brengen.

Het financiële toezicht kan beter onderzocht worden, om er achter te komen wat de bijdrage van het financiële toezicht is aan het functioneren van de waterschappen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport, waar een klein deel van het IBT op waterschappen (primaire keringen) is ondergebracht, zou benaderd kunnen worden om na te gaan hoe dit landelijk georganiseerde IBT functioneert en mogelijk model kan staan voor een landelijk uniforme aanpak.

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur

Algemene Rekenkamer (2008), *Kaders voor toezicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer.*

Andersson, H. (2021). *Waterschap Hollandse Delta Uitsluiting leidt tot verziekte bestuurscultuur.*

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting) (2007). *Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen.* Breda: Koninklijke Broese & Peereboom.

Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2001). *De kaderstellende visie op toezicht : (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke commissie toezicht).*

Havekes, H. J. M. (2009). *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging : de institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar.* Sdu Uitgevers.

Havekes, H.J.M., Putter, P.J. de & Wensink, W.J. (2018) *Wegwijzer Van Waterwet naar Omgevingswet, een praktische handleiding.* Wolters Kluwer.

Hendriksma, M. (2018). *Wie houdt de waterschappen in de gaten? BB, nr. 13.*

Hoeben, C. (2019). *Drastische hervorming watersysteemheffing waterschappen is niet nodig. WFR, 2019/215.*

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2020). *Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies.* Den Haag.

Inspectieraad (Den Haag), & Bureau Inspectieraad (Den Haag). (2019). *Reflecties op de staat van het toezicht.* (H. van Kempen, Ed.). Bureau Inspectieraad.

Interprovinciaal Overleg (2010), *Interbestuurlijk toezicht op de waterschappen.* Interne notitie voor adviescommissie Water 25 maart 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Financiën & Interprovinciaal Overleg & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020). *Actieplan Agenda toekomst van het toezicht.*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Financiën & Interprovinciaal Overleg & Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen (2018). *Agenda voor de toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht.*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Programmastart Interbestuurlijk Programma.*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht, Kaderstellende visie op toezicht*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*.

Mostert, E. (2019). *Nederlands waterrecht voor niet-juristen*. TU Delft Open.
<https://doi.org/10.5074/t.2019.005>

Rekenkamer Oost-Nederland (2018). *Boven water. Rol van de provincie Overijssel bij waterveiligheid en -overlast*. Deventer.

Schaap, L. (2019). *Lokaal bestuur* (Achtste druk). Convoy Uitgevers BV.

Schouffoer, H., Cleef, R. van (2015). *Schuldpositie waterschappen vraagt om actie*, *Tijdschrift Watergovernance*, 2015/1, p. 30.

Spronk, S., Buijze, H., Zwietering, P., Friele, R., & Robben, P. (2017). Ontwikkeling van een afwegingskader vertrouwen voor toezichthouders: lessen uit de praktijk van de igj. *TvT*, 8(3), 16–25.

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21.

Unie van waterschappen & Interprovinciaal Overleg (2021). *Overzicht grondwateronttrekkingen provincies en waterschappen*.

Verburg, J. J. I. (1987). *Over toezicht : sturing in de waterstaatszorg*. W.E.J. Tjeenk Willink.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020). *Handreiking Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) derde geactualiseerde versie*.

Waterschap Limburg (2021). *Advies Commissie Integriteit in casus 'Grondtransacties Loobeekdal*, AB-voorstel 2021, Documentnr. WLDOC-1037746042-749.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *De staat van toezicht : sector- en themastudies*. (P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. de Goede, E. Ijskes, & J. A. Knottnerus, Eds.) (Ser. Wrr verkenningen, nr. 27). Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Toezen op publieke belangen : naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (Ser. Rapporten aan de regering, 89). Amsterdam University Press.

Winter H.B. e.a. (2017). *Eindrapport Evaluatie van de Wet revitalisering Generiek Toezicht*. Groningen.

Winter, H.B. (2010). *Zicht op toezicht?: over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*. Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde.

Bijlage 2 Interviewvragen

A. Algemeen

Hoe zit het Wabo, financieel, archief en beleidsmatig IBT bij de provincie in elkaar ?

- Werkwijze (gesprekscyclus, verslaglegging), aanwezigheid verordening/reglement, plek in de organisatie
- Als er sprake is van interprovinciale waterschappen, hoe is de afstemming/verdeling daarvan geregeld.

B. Werkende vanuit de beginselen uit met name de WrGT, wordt gekeken naar de volgende aspecten

1. Professionaliteit

- a. Capaciteit: is de beschikbare formatieomvang passend bij de taak?
- b. Kwaliteit: is er voldoende deskundigheid om de rol van toezichthouder te kunnen vervullen?

2. Selectief

- a. Is er sprake van een risico gerichte aanpak?

3. Slagvaardig

- a. Wordt er gewerkt met een interventieladder? Hoe werkt dat in de praktijk: wordt er (bestuurlijk) geëscaleerd?
- b. Is er sprake van slagvaardig toezicht? Dat wil zeggen: proportioneel en adequaat reageren?

4. Samenwerking

- a. Is er interne afstemming tussen de verschillende toezichtsdomeinen en draagt dat bij ?
- b. In hoeverre is er sprake van regulatory capture? De provincie heeft een beleidsmatige verantwoordelijkheid en werkt veel samen met het waterschap. Hoe verhoudt zich dat tot onafhankelijk toezicht?

5. Transparantie

- a. Vooraf duidelijkheid: welke beoordelingskaders zijn er en worden die "vooraf" gedeeld/samen opgesteld?
- b. Publicatie resultaten: waar en voor wie worden ze gepubliceerd?

6. Effectief?

Vindt men dat er sprake is van effectief toezicht?

C. Relevante ontwikkelingen

Welke relevante ontwikkelingen ziet u voor het IBT?

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden personen

Provincie Groningen

- Teamleider Water
- Interbestuurlijk toezichthouder Wabo

Provincie Friesland

- Teamleider toezicht en ondersteuning
- Provinciearchivaris, tevens toezichthouder IBT
- Beleidsmedewerker IBT

Provincie Drenthe

- Beleidsmedewerker water
- Provinciearchivaris, tevens toezichthouder IBT

Provincie Overijssel

- IBT coördinator
- Adviseur water en gebiedsontwikkeling, verantwoordelijk voor IBT waterschappen

Provincie Gelderland

- Beleidsmedewerker

Provincie Utrecht

- IBT coördinator
- Beleidsmedewerker water

Provincie Noord Brabant

- Team coördinator IBT omgevingsrecht

Provincie Limburg

- Beleidsmedewerker water

Provincie Zuid-Holland

- Juridisch medewerker afdeling Water & Groen
- Beleidsmedewerkers afdeling Water & Groen

Provincie Noord-Holland

- Toezichthouder IBT

Provincie Flevoland

- Interbestuurlijk toezichthouder

Provincie Zeeland

- Beleidsmedewerker water