



Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023

Op afstand waar het kan, dichterbij waar het moet

20 oktober 2020

≡ provincie
Gelderland

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Uitgangspunten en werkwijze	5
3. Toezichtgebieden	9
4. Archief en informatiebeheer	11
5. Financiën	14
6. Huisvesting statushouders	17
7. Omgeving	19
Bijlage 1 Schematisch overzicht Toezicht in Gelderland	22
Bijlage 2 Bestuurlijke interventieladder taakverwaarlozing	23
Bijlage 3 Procesbeschrijving klachten	25

1. Inleiding



Het openbaar bestuur in Nederland is volop in beweging. Door decentralisatie van taken in het sociale domein hebben gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden gekregen die gepaard gaan met nieuwe uitdagingen en risico's en vragen om bovenlokale interbestuurlijke afstemming en samenwerking. Ook in het ruimtelijk domein zijn er opgaven en uitdagingen waar gemeenten, provincies en waterschappen (samen) voor staan, zoals klimaatadaptatie en de energietransitie. Deze opgaven zijn veelal complex en onderling verweven, kennen een hoge dynamiek en bewegen zich onafhankelijk van en dwars door bestuurlijke schalen en structuren.

Optreden als één overheid

Van de verschillende overheden wordt bovendien verwacht dat zij deze taken en opgaven op een rechtmatige, gelegitimeerde, effectieve én efficiënte manier uitvoeren en oppakken. Bovendien wordt verwacht dat zij daarbij ook als één overheid optreden. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het is daarom van belang dat gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen in staat zijn om hun wettelijke taken uit te voeren. Maar dat zij ook in staat zijn om als overheden met elkaar en met andere partners en belanghebbenden maatschappelijke opgaven te realiseren.

Interbestuurlijk toezicht

Naast de kaderstellende en controlerende taken en verantwoordelijkheden die gemeenten en waterschappen zelf hebben om dit te borgen heeft de provincie de taak om hierop toe te zien door het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht. Dit is het toezicht tussen de verschillende overheidslagen. Zo houdt de provincie toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen en houdt het Rijk weer toezicht op onder andere de provincies.

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie richt zich op de uitvoering van bepaalde wettelijke medebewindstaken die zijn opgenomen in of volgen uit de wet- en regelgeving van de hogere overheid (o.a. Gemeentewet, Waterschapswet, Archiefwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Huisvestingswet). Met medebewindstaken worden hier bedoeld de taken die de rijksoverheid in wetten aan de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen opdraagt om uit te voeren. Ook houdt de provincie toezicht op de financiële huishouding van de lokale en regionale overheden.

Interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is. Het interbestuurlijk toezicht door de provincie Gelderland draagt daarmee - in samenhang met het provinciale programma Sterk Bestuur - ook bij aan het borgen van de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan het op orde houden en versterken van de bestuurskracht van lokale overheden in Gelderland.

Door het tijdig signaleren van financiële problemen of problemen in de uitvoering van wettelijke taken en opgaven en hierover in gesprek te gaan kunnen lokale overheden gericht maatregelen treffen om de eigen bestuurskracht te versterken en hierin strategische keuzes te maken.

In dit uitvoeringsprogramma beschrijven wij wat het interbestuurlijk toezicht door de provincie inhoudt, op welke gebieden ons toezicht zich specifiek richt en hoe wij als provincie invulling geven aan onze toezichthoudende rol. De principes zoals opgenomen in de landelijke Agenda Toekomst van het toezicht vormen hierbij voor ons het vertrekpunt.

Vervolgens geven wij per toezichtgebied aan waar ons toezicht zich specifiek op richt, wat het toezichtkader is, waar wij onze oordeelsvorming op baseren en welke criteria wij hierbij hanteren. Hiermee willen wij aan de voorkant transparant zijn over ons toezicht.

Adaptief en ontwikkelingsgericht

Wij hebben dit uitvoeringsprogramma voor een periode van vier jaar vastgesteld maar het is adaptief en ontwikkelingsgericht en laat bewust ruimte voor nadere invulling. Landelijke ontwikkelingen en veranderende wet- en regelgeving (zoals bijvoorbeeld de invoering van de Omgevingswet in 2022 en de inwerkingtreding van de nieuwe Archiefwet in 2021) die gevolgen hebben voor de inrichting en uitvoering van het interbestuurlijk toezicht, kunnen aanleiding geven voor het tussentijds bijstellen of aanvullen van het programma. Ook wordt landelijk vanuit het Interbestuurlijk Programma de komende jaren door de gezamenlijke overheden nog verder invulling gegeven aan de ontwerpprincipes van de Agenda Toekomst van het toezicht.

In dialoog met de medeoverheden in Gelderland willen wij ons toezicht de komende periode nog verder toespitsen op de risico's in de uitvoering van wettelijke taken en zullen wij periodiek in gesprek gaan over trends en lange termijnontwikkelingen die de overheden op zich af zien komen.

Wij zien onszelf in onze toezichtrol vooral als 'kritische vriend' die naast de lokale overheden staat. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheid die wij als toezichthouder zullen nemen wanneer dat nodig is en zullen wij gebruik maken van de toezichtinstrumenten die ons ter beschikking staan. Ons adagium daarbij is: **“op afstand waar het kan, dichterbij waar het moet.”**

2. Uitgangspunten en werkwijze



Toezicht door de provincie Gelderland

Toezicht binnen en tussen overheden is een breed begrip. Zo zijn er tal van inspecties die toezicht houden, wordt er binnen overheidsorganisaties toezicht gehouden (denk aan de controlerende rol van gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen). Bij het toezicht van en tussen overheden onderscheiden we het toezicht door een overheid op de naleving van regels en beschikkingen (zoals vergunningen) van diezelfde overheid. Dit wordt ook wel het eerstelijns toezicht genoemd. Het eerstelijns toezicht door de Provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld betrekking op vergunningen van bedrijven waarvoor de provincie ook het bevoegd gezag is. Dit toezicht wordt door de provincie zelf of in opdracht van de provincie door de omgevingsdiensten uitgevoerd en is beschreven in het [Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, toezicht en handhaving](#).

Daarnaast onderscheiden we het toezicht dat de ene overheid op de andere overheid of daartoe aangewezen instantie houdt. Dit wordt ook wel het tweedelijns toezicht genoemd. Het tweedelijns toezicht door de provincie richt zich op de doorwerking van provinciaal beleid in de plannen en regelgeving (zoals verordeningen en bestemmingsplannen) van gemeenten en waterschappen. Plannen waar een provinciaal belang mee gemoeid is worden getoetst door de provincie. Indien nodig kan er instrumentarium ingezet worden wanneer een plan in strijd is of niet voorziet in de doorwerking van provinciaal beleid. De reactieve aanwijzing is zo'n instrument.

Het bestaande [Regionale Waterprogramma Gelderland](#) en de waterverordeningen van de waterschappen vormen nu nog het kader voor de beoordelingen van plannen en besluiten van waterschappen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden deze vervangen door de nieuwe Omgevingsverordening en het nieuwe Regionale Waterprogramma.

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie, zoals bedoeld in de Wet revitalisering generiek toezicht en het financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen zijn vormen van tweedelijns toezicht. Wij gaan daarbij uit van een integrale benadering van generiek én financieel toezicht. Door de combinatie van generiek en financieel toezicht krijgen toezichtontvanger en -houder een beter beeld van de opgaven en risico's en neemt de waarde van het toezicht toe.

In bijlage 1 is een schematisch overzicht opgenomen van het toezicht door de provincie.

Ontwikkelingen in het toezicht

In het Interbestuurlijk programma (IBP) Naar een duurzaam Nederland¹ is 'Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving' een van de hoofdpogingen, waar het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen gezamenlijk aan werken.

Onderdeel van deze opgave is de vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het toezicht zo effectief mogelijk is en passend is bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven. Vanuit deze ambitie is de Agenda toekomst van het toezicht² opgesteld. Deze agenda beschrijft de veranderingen die nodig zijn om vanuit het toezicht beter aan te sluiten bij maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en gaat daarbij uit van de volgende principes.

Versterking van de horizontale 'checks and balances'

Uitgangspunt is dat de verantwoordelijke bestuurders van decentrale overheden (zoals gemeenteraad, algemeen bestuur) in staat zijn om zich een goed beeld te verschaffen van de financiële gezondheid van hun organisatie en van de majeure risico's. Zij zijn zelf in staat om goede afwegingen te maken en toe te zien op de uitvoering van taken en regelen adequaat hun eigen (horizontale) verantwoording. Het toezicht (verticaal) ziet op het goed functioneren van dit principe, versterkt de horizontale 'checks and balances' en dient als een extra borging.

Uniformiteit (methodiek) en maatwerk

Door een uniforme werkwijze/methodiek van toezicht is het transparant voor de toezichtontvanger hoe het toezicht wordt uitgeoefend, welke criteria (normen) de toezichthouder hierbij hanteert en hoe omgegaan wordt met de bevindingen. Maatwerk wordt geleverd door de lokale en regionale omstandigheden van de toezichtontvanger in acht te nemen. Daarbij is het aangaan van een dialoog (ambtelijk en bestuurlijk) een onmisbaar onderdeel van het toezicht, zodat er helderheid is over verwachtingen van elkaar en er in samenspraak gewerkt kan worden aan verbeteringen en oplossingen.

Risicogericht toezicht

Het toezicht focust zich op die situaties waar er risico's zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. De risico's kunnen per lokale of regionale overheid verschillen. De aard van risico's verschilt ook per onderwerp. De toezichthouder maakt daarom van tevoren duidelijk op welke risico's extra wordt gelet. Dit betekent dat aandachtsgebieden kunnen verschuiven door de tijd heen en per toezichtontvanger kunnen verschillen. Door een goed beeld te hebben van (majeure) risico's – ook bij actuele, nieuwe ontwikkelingen - kunnen (tijdig) de juiste beheersmaatregelen getroffen worden en kunnen risico's makkelijker worden voorzien en worden opvangen.

Toezicht is proportioneel en wordt uitgeoefend aan de hand van de interventieladder

Toezicht moet geen onnodige administratieve last veroorzaken, maar moet ingrijpen wel mogelijk maken als dat nodig is, bijvoorbeeld als de financiële gezondheid in gevaar komt of wanneer onrechtmatige besluiten worden genomen. Het 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. De interventieladder die hierbij het vertrekpunt vormt is opgenomen in bijlage 2.

Transparantie

Er is sprake van een transparante communicatie. Dit geldt voor de communicatie tussen overheid en burger over (de uitkomsten van) toezicht en voor de onderlinge communicatie tussen toezichthouder en -ontvanger. De toezichthouder is vooraf en achteraf transparant over de toezichtinvulling, oordeelsvorming en eventueel daaruit volgende interventie. Met dit uitvoeringsprogramma willen wij daarin voorzien.

De toezichthouder en -ontvanger maken samen afspraken over hetgeen waarop het toezicht zich richt en over een adequate wijze van terugkoppeling, verslaglegging en rapportages, bijvoorbeeld in de vorm van een samen opgesteld toezichtprogramma.

Verbinden van inzichten

Door de (financiële en inhoudelijke) inzichten uit de verschillende vormen van interbestuurlijk toezicht te delen en te combineren kunnen signalen eerder en beter worden opgepakt. Dat draagt bij aan het voorkomen en het in een vroeg stadium oplossen van knelpunten of het beperken van gevolgen en aan het lerend vermogen van zowel de toezichtontvanger als de toezichthouder.

1 IBP: zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>

2 ATT: zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2018/12/21/agenda-toekomst-van-het-interbestuurlijk-toezicht>

Efficiënt en effectief

De uitvoering van het (verticaal) toezicht gebeurt efficiënt door gebruik te maken van bestaande gegevens en 'open' informatie. Uitgangspunt is het gebruik van (de)centraal beschikbare data. Als data en informatie daartoe geen aanleiding geven is het toezicht beperkt en terughoudend.

Bovenstaande principes hanteren wij als vertrekpunt in het uitoefenen van ons toezicht en zijn leidend in onze werkwijze. Daarnaast blijven de uitgangspunten vertrouwen en 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' zoals opgenomen in de [Wet revitalisering generiek toezicht](#) en het [Besluit Verstrekking Systematische Toezichtinformatie](#) onverminderd van kracht. Wij hebben het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent. En dat de horizontale verantwoording - van gemeentebestuur aan gemeenteraad of van dagelijks bestuur aan algemeen bestuur - op orde is. De overheden die het toezicht ontvangen hoeven hun verantwoordingsinformatie maar één keer aan te leveren.

Werkwijze

Vanuit het principe van uniformiteit en vanuit een integrale visie op het interbestuurlijk toezicht (generiek en financieel) hanteren wij zoveel mogelijk een eenduidige, uniforme werkwijze. Hiermee is het voor de toezichtontvanger altijd duidelijk hoe de provincie toezicht houdt en wat deze van de provincie als toezichthouder mag verwachten.

Data en informatie verzamelen en beoordelen

Voor het uitoefenen van het toezicht is het van belang om de benodigde data en informatie te verzamelen en deze te beoordelen. Het uitgangspunt hierbij is een minimale uitvraag naar de benodigde informatie, bestaande uit vooraf aangegeven (vaak wettelijk voorgeschreven) documenten (zoals bijvoorbeeld een vastgestelde begroting, jaarrekening of jaarverslag). Indien nodig, zal gemotiveerd worden gevraagd om aanvullende informatie. In voorkomende gevallen kan na overleg met de toezichtontvanger een diepgaander onderzoek worden ingesteld (zoals bijvoorbeeld een audit) waarin een nadere informatie-uitvraag plaatsvindt.

Om een goed beeld te krijgen van de taakuitvoering, de specifieke risico's en de omgevingsfactoren en bijzonderheden die hierop van invloed zijn, vinden aanvullend op de verzamelde data en informatie periodiek gesprekken plaats tussen de toezichthouder en de toezichtontvanger. Op die manier krijgt de toezichthouder meer inzicht in het verhaal achter de 'cijfers'.

In veel gevallen is er ook nadrukkelijk sprake van een samenhang en verbinding met de versterking van bestuurskracht en vindt de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht door de provincie plaats in samenspel met het programma Sterk Bestuur. Ook kan er sprake zijn van een relatie met het tweedelijns toezicht door de provincie vanuit wettelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening, vergunningverlening en handhaving en waterbeheer. Het interbestuurlijk toezicht komt dan in beeld wanneer aanwijzing (artikel 3.12 Waterwet), indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (artikel 124 Gemeentewet) en schorsing en vernietiging (artikel 273a Gemeentewet) aan de orde is.

De specifieke invulling van ons toezicht volgt uit de wet- en regelgeving (het toezichtkader) die van toepassing is op de verschillende toezichtgebieden en op de verschillende toezichtontvangers (gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen).

Interventieladder

Voor alle toezichtgebieden geldt dat in de regel de treden van de interventieladder (zie bijlage 2) worden doorlopen. Het tempo waarin de verschillende stappen doorlopen worden, hangt af van de concrete omstandigheden. Vanzelfsprekend kan het proces na elke stap worden stopgezet als er geen aanleiding meer is voor verdere interventie.

Het interventieproces kan op verschillende manieren worden opgestart. Het kan een gevolg zijn van de uitkomsten van het systematisch toezicht of een uitgevoerde 'reality check' of audit. Ook berichtgeving in de media of meldingen (klachten) van burgers of bedrijven kunnen een aanleiding zijn om het interventieproces op te starten. In bijlage 3 staat een procesbeschrijving hoe omgegaan wordt met binnengekomen klachten.

Instrumenten toezicht op gemeentelijke medebewindstaken

In de uitoefening van het generieke interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke medebewindstaken beschikt de provincie over twee instrumenten: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (artikel 124 Gemeentewet) en schorsing en vernietiging (artikel 273a Gemeentewet). Bovendien is de basis voor het generieke interbestuurlijk toezicht de Wet Revitalisering Generiek Toezicht.

- **Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing**

Wanneer een lokale overheid het nalaat om een besluit te nemen, of een wettelijke taak niet naar behoren uitvoert, is sprake van taakverwaarlozing. In dat geval kunnen wij het besluit nemen of de uitvoering van de taak ter hand nemen op kosten en in naam van de gemeente of de gemeenschappelijke regeling. Dit is indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Ook voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het [Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing](#) opgesteld.

- **Schorsing en vernietiging**

Schorsing en vernietiging is een kroonbevoegdheid. Wij kunnen een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan (burgemeester en wethouders, raad, burgemeester) voordragen voor vernietiging door de Kroon, indien dit besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in het [Beleidskader Schorsing en Vernietiging](#) beschreven hoe het instrument wordt toegepast.

Toezihts-instrumenten waterschappen

Voor het toezicht op waterschappen kan de provincie verschillende toezicht-instrumenten inzetten:

- **Aanwijzing**

Gedeputeerde staten kunnen, indien een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert, het bestuur van een waterschap een aanwijzing geven omtrent de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken (artikel 3.12 Waterwet). 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.

- **Taakverwaarlozing**

Wanneer het Dagelijks Bestuur de gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorzien Gedeputeerde Staten daarin namens het Dagelijks Bestuur en de gemaakte kosten komen ten laste van het waterschap (artikel 60 Waterschapswet).

- **Schorsing en vernietiging**

Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur kan door Gedeputeerde Staten worden vernietigd op grond van artikel 156 van de Waterschapswet. Hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan een besluit worden geschorst door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan (artikel 10.43 Algemene wet bestuursrecht).

3. Toezichtgebieden



Het interbestuurlijk toezicht richt zich op een groot aantal medebewindstaken. Toch houden wij als provincie niet op alle medebewindstaken die door gemeenten en waterschappen worden uitgevoerd structureel toezicht. Reden hiervoor is dat niet alle wettelijke medebewindstaken waarop het interbestuurlijk toezicht door de provincie van toepassing is (in even grote mate) worden uitgevoerd (zoals bijvoorbeeld de Wet op de strandvonderij).

Ons toezicht richt zich, in lijn met de principes van de Agenda toekomst van het toezicht, op de uitvoering van wettelijke taken die 'risicovol' zijn. Dit betekent niet dat wij niet in voorkomende gevallen incidenteel toezicht houden op de uitvoering van de niet als risicovol aangemerkte wettelijke medebewindstaken. Vanuit onze verantwoordelijkheid als toezichthouder treden wij indien nodig op.

Prioritering toezichtgebieden

In dit uitvoeringsprogramma beschrijven wij de toezichtgebieden waarop wij systematisch interbestuurlijk toezicht houden. Dit zijn in onze optiek de meest risicovolle. Wij richten ons hierbij op de volgende gebieden:

- Archief & Informatiebeheer
- Financiën
- Huisvesting statushouders
- Omgeving (fysieke leefomgeving, omgevingsrecht)

Wij zijn tot deze prioritering van toezichtgebieden gekomen aan de hand van de vraag hoe groot en hoe ongewenst de maatschappelijke risico's zijn en wat de impact van deze risico's is op de Gelderse samenleving en daarbij in het bijzonder op het vertrouwen dat inwoners, bedrijven en instellingen mogen hebben in de lokale en regionale overheden in Gelderland.

In de navolgende hoofdstukken van dit uitvoeringsprogramma beschrijven wij waarom wij ons toezicht richten op deze gebieden, wat wij hierin als grootste risico's zien, waar ons toezicht zich op richt, wat daarbij ons toezichtkader is. Daarnaast geven wij aan op welke informatie wij onze oordeelsvorming baseren en welke criteria (normen) wij hierbij hanteren.

Wettelijke taak

Naast het uitoefenen van toezicht op de wettelijke medebewindstaken en financiën hebben Gedeputeerde Staten een wettelijke taak op grond van artikel 15, lid 2 van de Gemeentewet (verlenen van ontheffingen aan raadsleden voor het rechtstreeks of middellijk aangaan van een overeenkomst met de eigen gemeente) die ziet op de integriteit van het gemeentebestuur. Gedeputeerde Staten maken bij de beoordeling van aanvragen om ontheffing gebruik van beleidsregels. In de beleidsregels staan bijvoorbeeld de vereiste gegevens en bescheiden weergegeven. Verder is beschreven onder welke voorwaarden ontheffing zal worden verleend. Ook hebben Gedeputeerde Staten op grond van artikel 46, lid 3 van de Waterschapswet een rol in de (her)benoeming van de dijkgraaf. Hierbij wordt de door het Rijk vastgestelde circulaire ‘procedure benoeming voorzitters van waterschappen’ toegepast. Bij het waterschap Vallei en Veluwe zijn de provincies Utrecht en Gelderland samen bevoegd. Gelderland is bevoegd bij het waterschap Rivierenland gehoord de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Bij het waterschap Rijn en IJssel is Gelderland alleen bevoegd. Deze taken vallen formeel niet onder het interbestuurlijk toezicht maar worden doorgaans in bredere zin wel tot het interbestuurlijk toezicht gerekend.

4. Archief en informatiebeheer



Goed archief- en informatiebeheer vormt een belangrijke pijler van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het bevordert de transparantie van besluitvorming, biedt borging voor de rechtmatigheid van overheids-handelen en draagt bij aan het gevoel van rechtszekerheid en vertrouwen in de overheid. Goede bedrijfsvoering wordt erdoor gefaciliteerd en het draagt bij aan het behoud van onze (cultuur)historie, het 'collectief geheugen' van de samenleving. Goed archief- en informatiebeheer stelt overheidsorganisaties ook in staat om adequaat in te spelen op veranderende informatiewetgeving zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), Wet openbaarheid van bestuur (WOB), de Wet Open Overheid (WOO) en de Wet Digitale Overheid.

Risico's archief en informatiebeheer

Inadequaat archief- en informatiebeheer, brengt dat voor overheidsorganisatie risico's met zich mee. Om in control te zijn is het belangrijk dat de basis op orde is. Het maatschappelijke risico van inadequaat archiefbeheer is het ontstaan van een 'dementerende overheid'. Als overheidsarchieven niet duurzaam en niet volgens wettelijke kaders beheerd, zal bedrijfsvoerings- en verantwoordingsinformatie verloren gaan. In dat geval zal de organisatie mogelijk over onvoldoende bewijskracht beschikken in geschillen, met de *juridische- en financiële risico's* van dien.

Het niet, onjuist of niet duidelijk vastleggen van verantwoordelijkheden op informatiegebied veroorzaakt bovendien informatieverlies. Door het ontbreken van informatie over het functioneren van overheidsprocessen neemt de kans op bestuurlijk- politieke risico's toe

Het toezicht door de provincie richt zich daarom in het bijzonder op de archiefvorming en het archiefbeheer in de dynamische en semi-statische fasen, wanneer het archief nog niet is overgebracht naar de archiefbewaarplaats. Het richt zich op het kwaliteitssysteem van de lokale en regionale overheden (gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen), waarin processen, verantwoordelijkheden, autorisaties en bevoegdheden voor goed informatie- en archiefbeheer zijn vastgelegd. Gekoppeld aan een plan-do-check-act-mechanisme, dat de organisatie op informatiegebied in staat stelt in control te zijn.

Ook de archieven die zijn ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen zijn hier onderdeel van, denk aan omgevingsdiensten of bedrijfsvoeringorganisaties. De zorgdrager (gemeente, waterschap) heeft

de archieven weliswaar niet in eigen huis in beheer, maar blijft ervoor verantwoordelijk. Het zorgdragerschap zelf mag immers niet gemandateerd worden. Het voorkomen van informatieverlies en andere risico's gaat hier dan ook gepaard met het juist beleggen van verantwoordelijkheden en het maken en vastleggen van duidelijke afspraken over het archiefbeheer- en beleid in regelingen en service level agreement (SLA) evenals het beschikbaar stellen van voldoende mensen en middelen. Want met het niet of niet voldoende beschikken over de juiste kennis en expertise voor het voeren van adequaat informatiebeheer maakt overheidsorganisaties kwetsbaar. De uitvoering van wettelijke taken kan in het geding komen en herstelkosten kunnen hoog oplopen. In geval van calamiteiten of juridische vraagstukken kan dit vergaande consequenties hebben. Zeker wanneer informatie niet of niet tijdig voor handen is om adequaat in te grijpen. Dat kan naast eventuele veiligheidsrisico's een afbreukrisico voor gezag en imago van de organisatie met zich meebrengen.

Speerpunten in het toezicht

Het archieftoezicht door de provincie gaat in beginsel uit van alle Key Performance Indicators zoals opgenomen in de [Handreiking Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren \(KPI's\)](#) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Vanuit het thema "basis op orde" wordt in dit uitvoeringsprogramma prioriteit gegeven aan de volgende onderdelen:

- Gemeenschappelijke Regelingen (KPI nr. 1.5-1.7)
- Middelen en mensen (KPI nr. 2.1-2.4)
- Kwaliteitssysteem archiefbeheer (KPI nr. 4 en 4.1)
- Achterstanden in archieftaken (KPI nr. 2.2b)

Toezichtkader

Onderstaande wet- en regelgeving vormt de grondslag voor het uitoefenen van ons archieftoezicht:

- [Archiefwet 1995](#)
- [Archiefbesluit](#)
- [Archiefregeling](#)
- [De Wet Revitalisering Generiek Toezicht](#)
- [De Gemeentewet](#)
- [De Waterschapswet](#)
- Aanvullend Beleidskader Nieuwe Schoenen (beleidsregel ex art. 1.3 Awb)

Overig toezicht

Daarnaast geldt voor lokale overheden de verplichting om via Post@Gelderland.nl ter attentie van IBT - Archieftoezicht:

- Aan Gedeputeerde Staten een machtiging te vragen wanneer archieven ouder dan 20 jaar nog niet overgebracht kunnen worden (Artikel 13, lid 3 van de Archiefwet 1995)
- Toestemming te vragen aan Gedeputeerde Staten indien de openbaarheid van overgebrachte archieven langer dan 75 jaar wordt beperkt (Artikel 15, lid 4 van de Archiefwet 1995)
- Mededeling te doen van vastgestelde archiefverordeningen aan Gedeputeerde Staten (Artikelen 30,32, 35 en 37 van de Archiefwet 1995)

Benodigde informatie

De verslaglegging en horizontale verantwoording van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur over de uitvoering van archiefwettelijke taken in het voorgaande jaar, vormt de basis voor het toezicht op Archief- en informatiebeheer. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van het ingevulde KPI-formulier van de VNG. De aanbeveling van de VNG om de ingevulde KPI-lijst als een bijlage toe te voegen bij een woordelijk verslag, ter bevordering van de toegankelijkheid wordt hierbij overgenomen.

Conform het *Aanvullend Beleidskader Nieuwe Schoenen* mag verantwoording ook in de vorm van een vastgesteld jaarverslag, of het vastgestelde toezichtverslag van de gemeente- of waterschapsarchivaris. Vanwege de expertise en rechtstreekse lijn van de archivaris met het dagelijks bestuur, achten de provincies deze verslagen van grote waarde voor hun beoordeling van de stand van zaken bij een gemeente, waterschap of orgaan van gemeenschappelijke regeling.

De toezichthouder ontvangt een afschrift van het verslag, nadat deze is aangeboden aan (en vastgesteld door) de gemeenteraad of het algemeen bestuur. Naast deze systematische informatie, kan de toezichthouder via 'reality checks' en audits de praktijk te toetsen, al dan niet op basis van signalen.

Beoordeling

De horizontale verantwoording van de zorg over en het beheer van archieven conform archiefwettelijke bepalingen voldoet, indien het dagelijks bestuur hierover jaarlijks verslag uitbrengt aan het algemeen bestuur. Waar van toepassing met inbegrip van verbetervoorstellen dan wel aandacht voor verbeteringen ten opzichte van het voorgaande verslag. Geeft de verslaglegging hiertoe aanleiding, of blijft verslaglegging uit, dan neemt de toezichthouder contact op om nader informatie op te vragen of een afspraak te plannen om hierover in gesprek te gaan.

5. Financiën



Het financieel toezicht door de provincie heeft tot doel het bevorderen van een duurzaam gezonde financiële huishouding van lokale en regionale overheden. Het uitgangspunt daarbij is dat gemeenten, waterschappen en bij wet ingestelde samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden (gemeenschappelijke regelingen) primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen financieel beleid en beheer en daarmee in staat zijn om de wettelijke taken uit te voeren.

Indien dit niet het geval is kan dit gevolgen hebben voor de instandhouding van het voorzieningenniveau in een gemeente of kan de dienstverlening naar inwoners en bedrijven onder druk komen te staan. Ook kan dit leiden tot taakverwaarlozing waarbij ingrijpen door een hogere overheid door middel van schorsing of vernietiging of indeplaatsstelling noodzakelijk wordt. Dit heeft directe gevolgen voor de autonomie van een gemeente of waterschap en kan leiden tot financiële consequenties (lastenverzwaring) voor inwoners en bedrijven.

Heeft een gemeente over lange tijd grote financiële tekorten op de begroting? Dan kan die gemeente om extra geld uit het gemeentefonds vragen. De gemeente levert haar financiële zelfstandigheid voor een deel in en krijgt een zogenoemde Artikel 12-status ([Artikel 12 Financiële-verhoudingswet](#)).

Financieel toezicht

Het financieel toezicht door de provincie is gericht op het voorkomen van een structureel tekort op de begroting van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen en draagt bij aan het versterken van de horizontale controle binnen deze lokale of regionale overheden. Voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen gelden twee toezichtvormen: repressief toezicht (toezicht achteraf) en preventief toezicht (toezicht vooraf). Voor waterschappen gelden deze toezichtvormen niet.

Wanneer een besluit tot herindeling (fusie) van 2 of meer gemeenten is genomen, vallen deze gemeenten tot aan de herindeling onder preventief toezicht. In dat geval moeten naast de begroting en de begrotingswijzigingen ook nog andere besluiten met financiële gevolgen door GS worden goedgekeurd. Deze besluiten worden afzonderlijk door GS aangewezen. Dit toezicht vloeit voort uit de Wet algemene regels herindeling (Arhi).

Risico's financieel beleid en beheer

Gemeenten en waterschappen zijn belast met de uitvoering van veel wettelijke taken. Veel van deze taken hebben een directe impact op de leefomgeving en veiligheid van inwoners, zoals het beheer en onderhoud van wegen en andere kapitaalgoederen, handhaving en waterveiligheid. Daarnaast leveren lokale en regionale overheden een belangrijke bijdrage aan maatschappelijke, vaak bovenlokale of regionale opgaven, zoals klimaatadaptatie en energietransitie.

Met de decentralisatieoperatie in het sociaal domein in 2015 is de uitvoering van veel wettelijke taken op het gebied van jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning overgegaan van de rijksoverheid naar de gemeenten. Hierbij zijn ook substantiële financiële risico's naar gemeenten overgegaan. De kosten- en risicobeheersing in het sociaal domein is daarmee tot een van de grootste financiële opgaven geworden. Met de geplande invoering van de Omgevingswet en voorgenomen decentralisatie van het taakveld beschermd wonen komen nieuwe taken op gemeenten af. Ook hiervoor geldt dat de (financiële) risico's die verbonden zijn aan de uitvoering ook bij de gemeenten komen te liggen.

Naast de uitvoering van (nieuwe) wettelijke taken in het fysieke en sociale domein zijn gemeenten, maar ook de waterschappen, een belangrijke partij in maatschappelijke opgaven als klimaatadaptatie en energietransitie. Deze opgaven vragen om (lange termijn) investeringen, of risicovolle financieringsconstructies (o.a. garantstellingen, deelname in revolverende fondsen) en kunnen hun doorwerking hebben in de financiële positie van de lokale en regionale overheden. Woningbouwopgaven en ontwikkeling van bedrijventerreinen zijn conjunctuurgevoelig en kunnen schommelingen in de grondexploitatie teweegbrengen.

Een substantieel deel van de wettelijke taken van gemeenten (o.a. uitvoering Participatiewet, publieke gezondheidszorg en rampenbestrijding, maar ook bedrijfsvoering wordt in gemeenschappelijke regelingen uitgevoerd. De intergemeentelijke samenwerking kan tot schaalvoordelen leiden en daarmee tot efficiencywinst, maar kan ook de nodige (substantiële) financiële (en bestuurlijke) risico's met zich meebrengen, waaronder organisatiekosten en uittredingskosten.

Speerpunten in het toezicht

Gemeenten

Het toezicht richt zich op de uitvoering van wettelijke taken en naleving van wettelijke verplichtingen op grond van de Gemeentewet, zoals omschreven in het gemeenschappelijk toezichtkader voor financieel toezicht, en op beheersing van essentiële risico's. Daarbij wordt onder andere het duurzaam financieel evenwicht (structureel saldo), de realiteit van de ramingen, het weerstandsvermogen, de schuldpositie en de grondexploitatie beoordeeld. Op basis van de beoordeling van het structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting en het meerjarenperspectief volgt de toezichtvorm: repressief of preventief.

Het toezichtregime alleen geeft op zichzelf nog onvoldoende duiding over de financiële positie van een gemeente en de financiële risico's die een gemeente loopt. Om een inschatting te maken van de kans dat een gemeente op termijn in financiële problemen kan komen, wordt per gemeente een generiek risicoprofiel opgesteld aan de hand van kengetallen en indicatoren zoals opgenomen in het [Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten](#).

Dit risicoprofiel komt niet in de plaats van de eigen risico-inventarisatie die de gemeente gebruikt voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Het profiel is in eerste instantie bedoeld als hulpmiddel voor de oordeelsvorming van de toezichthouder en het daaraan gekoppelde proportionele toezicht en geeft aanvullende informatie voor de dialoog met de gemeente.

Jaarlijks ontvangen alle gemeenten in het voorjaar een begrotingscirculaire die landelijk in samenspraak tussen Rijk, provincies en gemeenten wordt opgesteld en door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld. Hierin zijn actuele landelijke ontwikkelingen, eventuele veranderingen in wet- en regelgeving en speerpunten opgenomen waar het financieel toezicht op ziet in de beoordeling van de begroting van het volgende jaar. Deze begrotingscirculaire is richtinggevend voor de gemeenten bij het opstellen van de begroting en de meerjarenraming.

Gemeenschappelijke regelingen

Voor gemeenschappelijke regelingen geldt eenzelfde aanpak als voor gemeenten. Specifieke aandachtspunten komen jaarlijks uit de evaluatie van de beoordelingen van de begroting en jaarrekening. Een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen richt zich op het versterken van de democratische legitimatie en controle door de raden van de deelnemende gemeenten. Het financieel toezicht door de

provincie richt zich vanuit de principes van de Agenda toekomst van het toezicht naast de belangrijkste risico's ook op het versterken van de horizontale 'checks and balances'. Meer inzicht in de individuele bijdragen van gemeenten en eventuele rijksbijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen en de bijdragen via dienstverlenings-overeenkomsten stelt gemeenteraden beter in staat hun controlerende taak uit te voeren. Ook een meerjarenperspectief behorende bij de begroting geeft een doorkijk in de ontwikkeling van de uitvoerings- en organisatiekosten van een gemeenschappelijke regeling.

Waterschappen

Voor waterschappen geldt eveneens dat het financieel toezicht zich richt op een duurzame financiële huishouding en daarmee verbonden organisatorische en juridische aspecten zoals deelname van de waterschappen aan gemeenschappelijke regelingen en rechtspersonen. Ook hier geldt dat de focus op de uitvoering en naleving van wettelijke taken, financiële continuïteit en belangrijkste risico's ligt. In dialoog met de waterschappen zal dit nog nader worden ingevuld.

Wet- en regelgeving

Onderstaande wet- en regelgeving vormt de grondslag voor het uitoefenen van ons financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen:

- [Gemeentewet](#) (in het bijzonder artikel 189, 203 en 212),
- [Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020](#) (GTK),
- [Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten](#) (BBV)
- [Wet financiering decentrale overheden](#) (Fido) (artikel 4)
- [Wet gemeenschappelijke regelingen](#) (artikel 34).
- [Wet algemene regels herindeling](#)
- [Waterschapswet \(in het bijzonder art. 98a, 101, 107, 107a\)](#)
- [Waterschapbesluit](#)
- [Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen](#)

Benodigde informatie

Voor het uitoefenen van het financieel toezicht baseert de provincie zich op de door de raad of het algemeen bestuur vastgestelde begroting (inclusief meerjarenramingen) jaarrekening (inclusief accountantsstukken). Daarnaast kunnen aanvullende documenten en tussentijdse rapportages, zoals voor- en najaarsnota's, kadernota's, perspectiefnota's, financiële verordeningen etc. worden opgevraagd ter ondersteuning van de beoordeling. Zo nodig wordt afzonderlijk aangegeven of er meer specifieke gegevens gewenst zijn in het kader van het financieel toezicht.

Beoordeling

Voor het toekennen van de toezichtvorm (repressief of preventief toezicht) voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen blijft het reëel en structureel sluitend zijn van de (meerjaren)begroting het bepalende criterium. Hiervoor wordt een risicobeoordeling gemaakt van de toezichtontvanger waarbij onder andere de realiteit van ombuigingen en onderhoudsramingen wordt meegenomen, maar ook de schuldpositie, grondexploitatie en de verbonden partijen worden beoordeeld.

Daarnaast vormen de kengetallen uit het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' zoals gepresenteerd door de gemeente een rol in de beoordeling, het gaat dan om:

- Solvabiliteitsratio: de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen;
- Schuldquote: weerspiegeling van de schuldenlast ten opzichte van het eigen vermogen;
- Netto Schuldquote: is de schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- Grondexploitatie, verhouding van de grondwaarde tot de totale baten;
- Structurele exploitatieruimte begroting én meerjarenraming (MJR): het wel of niet structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting en meerjarenraming;
- Belastingcapaciteit, inzicht in de belastingdruk tot het landelijk gemiddelde.

Ook de ratio weerstandsvermogen (zoals gepresenteerd door de gemeente) wordt betrokken bij het toezicht om het element risico's ten opzichte van de aanwezige weerstandscapaciteit in de beoordeling mee te nemen. Ook de totstandkoming van deze ratio wordt hierin betrokken.

6. Huisvesting statushouders



Als gevolg van vluchtelingenstromen richting Europa is in de afgelopen decennia ook het aantal mensen dat asiel aanvraagt in Nederland toegenomen. Asielzoekers die een verblijfsvergunning krijgen gaan deel uitmaken van de Nederlandse maatschappij en moeten worden gehuisvest. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) wijst deze verblijfsgerechtigden, ook wel 'statushouders' genoemd, toe aan gemeenten. Gemeenten hebben vanuit de Huisvestingswet een resultaatsverplichting om aan deze statushouders passende woonruimte aan te bieden.

De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar het aantal door de gemeenten te huisvesten statushouders. Grotere gemeenten moeten meer statushouders huisvesten dan kleinere gemeenten, die verdeling is gebaseerd op inwoneraantallen. Hierbij worden statushouders zo veel mogelijk gekoppeld aan gemeenten waar zij de beste kans hebben om goed te integreren in de samenleving.

Tot 1 juli 2017 waren ook statushouders in de Huisvestingswet opgenomen met een verplichte voorrangspositie. Met het in werking treden van de Wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 is de verplichte voorrangspositie van statushouders uit de Huisvestingswet geschrapt. Het vervallen daarvan laat echter onverlet dat gemeenten moeten voldoen aan hun taakstelling voor de huisvesting van statushouders. Op grond van de taakstelling (artikel 28 van de Huisvestingswet 2014) zijn gemeenten eraan gehouden om statushouders van woonruimte te voorzien. De provincie ziet, als toezichthouder op deze medebewindstaak, hierop toe.

Risico's huisvesting statushouders

Zodra een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, heeft het COA 2 weken de tijd om de statushouder aan een gemeente te koppelen. Gemeenten hebben gemiddeld 12 weken de tijd om woonruimte te vinden en de verhuizing te regelen. Voor het aanbieden van woonruimte maken gemeenten vooral gebruik van het aanbod van sociale huurwoningen van woningcorporaties.

Het aandeel en aanbod van sociale huurwoningen verschilt per gemeente en regio. Dit kan tot gevolg hebben dat er onvoldoende (geschikte) woonruimte beschikbaar is om binnen de gestelde doorlooptijd aan statushouders aan te bieden. Ook kan de doorstroom als gevolg van krapte op de woningmarkt stagneren, waardoor er onvoldoende woonruimte kan worden aangeboden.

Het niet tijdig huisvesten van statushouders brengt het risico met zich mee dat de integratie vertraging

oploopt en opvangcentra voor asielzoekers overbevolkt raken en niet de juiste doelgroepen kunnen huisvesten, hetgeen weer kan leiden tot veiligheids- en andere risico's die een grote maatschappelijke impact kunnen hebben.

Speerpunten in het toezicht

Het toezicht door de provincie richt zich op het behalen van de taakstellingen die halfjaarlijks door de Rijksoverheid aan gemeenten worden opgelegd. Ook richten wij ons hierbij op de wijze waarop gemeenten hun taakstelling, alleen en in samenwerking met elkaar, realiseren.

Wet- en regelgeving

Onderstaande wet- en regelgeving vormt de grondslag voor het uitoefenen van ons toezicht op de huisvesting van statushouders.

- [Wet revitalisering generiek toezicht](#)
- [Gemeentewet](#) (artikel 124)
- [Huisvestingswet 2014](#) (artikel 28)

Benodigde informatie

Met de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht is de rapportageverplichting uit de Huisvestingswet vervallen. De beoordeling van de voortgang van de huisvesting gebeurt in eerste instantie aan de hand van halfjaarlijkse overzichten, die van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) worden verkregen.

De van het COA afkomstige overzichten met daarin de taakstellings- en realisatiecijfers vormen de basis voor het toezicht. Aan de gemeenten wordt gevraagd dat zij - die volgens de COA-rapportages van 1 januari en 1 juli hun taakstelling(en) niet hebben gerealiseerd - hierover zelf rapporteren aan de provincie.

Gemeenten geven hierbij aan of de door het COA verstrekte overzichten overeenkomen met hun eigen administratie, waar en waarom deze eventueel verschillen en wat de oorzaken zijn van het niet (volledig) realiseren van de taakstelling(en). De beoordeling van de provincie kan dan - kort na de toets momenten - in één keer worden uitgevoerd.

Beoordeling

Aan de hand van de door het COA beschikbaar gestelde informatie over het aantal gehuisveste statushouders en de verificatie hiervan door de gemeenten kijkt de provincie als toezichthouder naar het volgende:

- Uitgangspunt is dat de realisatie van de taakstelling volledig heeft plaatsgevonden in het half jaar waarvoor de taakstelling geldt.
- Plaatsingen uit deze taakstelling die na dit half jaar zijn gerealiseerd tellen mee voor de nieuwe taakstelling in het daaropvolgende half jaar.
- Extra plaatsingen die binnen dit half jaar zijn gerealiseerd, tellen mee om een eventuele achterstand in te lopen van de voorgaande taakstelling.

Hierbij worden de volgende situaties onderscheiden:

- 1 Gemeente heeft een achterstand opgelopen in een vorige periode door niet verwijtbare oorzaken. Plaatsing van een statushouder komt ten laste van de huidige taakstelling. Pas als huidige taakstelling is vervuld, dan komt de plaatsing ten goede van de achterstand.
- 2 Gemeente bevindt zich in een situatie waarbij de toezichthouder voor één of voor meerdere taakstellingen in de plaats is getreden (IDPT). Geplaatste statushouders komen dan eerst ten goede aan de oudste IDTP; daarna ten goede aan de meer recentere IDTP. Als deze taakstellingen zijn vervuld, dan komt de huidige taakstelling in beeld.

Nadat de beoordeling heeft plaatsgevonden ontvangt elke gemeente een brief van Gedeputeerde Staten met daarin de bevindingen. Indien een gemeente heeft voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling en er geen sprake is van een achterstand wordt verder geen contact gezocht met de gemeente.

Heeft een gemeente voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling maar heeft deze een niet te verwijten achterstand uit vorige periode(n), dan wordt de gemeente verzocht om de achterstand in te halen in de volgende periode.

Wanneer een gemeente niet heeft voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling en er naar het oordeel van Gedeputeerd Staten geen sprake is van een niet te verwijten achterstand (verschoonbare redenen), wordt de gemeente uitgenodigd voor bestuurlijk overleg om afspraken te maken over het alsnog realiseren van de taakstelling.

7. Omgeving



De regels voor de ruimtelijke inrichting van Nederland en van het omgevingsrecht zijn voor een groot deel vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zo zijn in de Wro de ruimtelijke instrumenten van de overheid zoals structuurvisies en bestemmingsplannen geregeld en geeft Wabo aan wanneer een omgevingsvergunning nodig is. Hiermee wordt de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting, bescherming van cultuurhistorisch erfgoed en de leefomgeving voor mens en natuur geborgd. Bij de ruimtelijke ontwikkeling en vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) moeten overheden zich houden aan deze wet- en regelgeving. Een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), dat is wat de samenleving van de overheid verwacht.

De provincie houdt toezicht op gemeenten en waterschappen op een juiste (taak)uitvoering van de Wro en de Wabo (vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van bouw- en milieuregelgeving) waarbij partnerschap en vertrouwen een belangrijk uitgangspunt is. Het toezicht op de monumentenzorg, dat zich richt op de wijze waarop de lokale en regionale overheden hun taken op het gebied van het beschermen en onderhouden van archeologie, cultuurhistorie en monumentenzorg uitvoeren, maakt hiervan onderdeel uit.

Naar verwachting zal in 2022 de Omgevingswet in werking treden. De Rijksoverheid wil met deze wet de regels voor ruimtelijke ontwikkelingen vereenvoudigen en samenvoegen. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De Wro en de Wabo worden beide vervangen door de Omgevingswet.

Risico's

Om de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting, bescherming van cultuurhistorisch erfgoed en de leefomgeving voor mens en natuur goed te borgen is het van belang dat de lokale overheden hun inrichtingenbestand op orde hebben en in beeld hebben welke bedrijven en instellingen op hun grondgebied aanwezig zijn en welke activiteiten zij uitvoeren. Daarbij is het tevens van belang dat lokale overheden beschikken over een actuele risicoanalyse die inzicht geeft in de risico's die de vestiging en bedrijfsuitoefening van deze bedrijven en instellingen met zich meebrengen en aangeeft waar het eigen toezicht en de handhaving zich op richt.

Speerpunten in het toezicht

Het interbestuurlijk omgevingstoezicht richt zich op het hebben van een volledige en actuele risicoanalyse door de toezichtontvanger en het aangeven waar het eigen toezicht en de handhaving zich op richt. Jaarlijks wordt door de toezichtontvanger een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag vastgesteld waarin dit is opgenomen respectievelijk hierover horizontaal verantwoording wordt afgelegd.

De door de toezichtontvanger aangeleverde risicoanalyse vormt voor ons de basis van ons toezicht. Daarin wordt aangegeven welke risico's de toezichtontvanger het belangrijkste vindt en hoe daarmee wordt omgegaan.

Daarnaast richt ons toezicht zich op meldingen, klachten of signalen die bij ons binnenkomen over de wijze van toezichthouden en handhaven door lokale en regionale overheden. Een procesbeschrijving van deze binnengekomen meldingen, klachten of signalen is terug te vinden in bijlage 3.

De analyse van door ons beoordeelde uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen en ingekomen meldingen, klachten en signalen kunnen aanleiding geven voor het uitvoeren van een of meerdere audits. Deze audits kunnen zich richten op specifieke thema's die hierin naar voren komen of actueel zijn, maar deze kunnen zich ook richten op de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken van een of meerdere specifieke toezichtontvangers.

Wet- en regelgeving

Onderstaande wet- en regelgeving vormt de grondslag voor het uitoefenen van ons omgevingstoezicht:

- [Wet revitalisering generiek toezicht](#)
- [Wet ruimtelijke ordening](#)
- [Wet algemene bepalingen omgevingsrecht](#)

Bovenstaande wet- en regelgeving gaat op in de Omgevingswet die naar verwachting in 2021 in werking zal treden.

Benodigde informatie

Op basis van het door de toezichtontvanger vastgestelde VTH- beleid wordt het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en jaarverslag, voorzien van het collegebesluit en verslaglegging van behandeling in de raadsvergadering of vergadering van het algemeen bestuur, toegestuurd aan de toezichthouder. Eventuele aanvullende informatie wordt bij de beoordeling van de taakuitvoering betrokken, denk daarbij aan binnengekomen meldingen, klachten en/of signalen. Bij het uitvoeren van audits worden aparte afspraken tussen de toezichthouder en de toezichtontvanger(s) gemaakt over het aanleveren en bespreken van informatie.

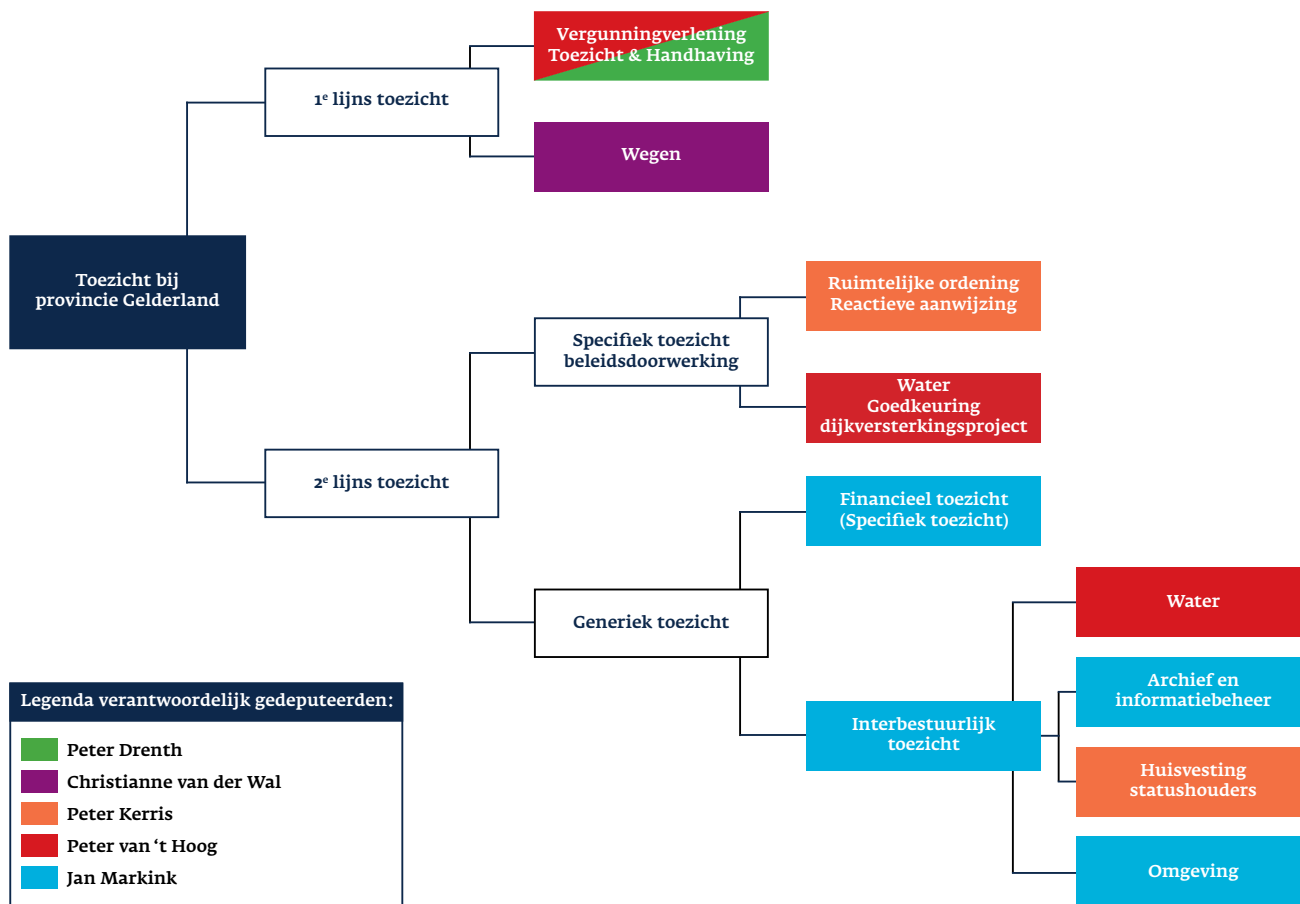
Beoordeling

De toegezonden uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen worden door ons beoordeeld op volledigheid en actualiteit. Hierbij gaan wij ervan uit de deze vastgestelde documenten binnen een redelijke termijn aan ons worden toegezonden. Daarnaast betrekken wij de mate van horizontale controle en mogelijkheden voor interventie door de gemeenteraad of het algemeen bestuur in onze beoordeling. Het ingediende jaarlijkse verslag is voorzien van speer- en verbeterpunten. Deze gaan gepaard met voorgenomen verbeteracties voorzien van een planning. In het daaropvolgend verslag is een terugkoppeling opgenomen van de verbeteracties. Indien geen verbeteracties zijn opgenomen of indien geen afschrift van de verslaglegging is toegestuurd, zal de toezichthouder zo nodig handelen conform de interventieladder. Dit geldt eveneens wanneer er taakverwaarlozing wordt geconstateerd.

Ten aanzien van meldingen en klachten en/of signalen die bij ons binnenkomen doorlopen wij het proces zoals opgenomen in bijlage 3. Ook hier geldt dat de stappen van de bestuurlijke interventieladder worden gevolgd en zo nodig een juridische interventie kan plaatsvinden.

De beoordeling van de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen kan, eventueel in combinatie met meldingen, klachten en/of signalen die bij de toezichthouder binnen zijn gekomen aanleiding geven tot het (laten) uitvoeren van een audit. Indien besloten wordt tot het uitvoeren van een audit zal dit vooraf kenbaar worden gemaakt aan de toezichtontvanger en worden de onderzoeksvra(a)g(en) en de opzet van de audit vooraf met de toezichtontvanger gedeeld. Na uitvoering van de audit worden de uitgevoerde processtappen en bevindingen met de toezichtontvanger besproken ('hoor en wederhoor') en worden het auditrapport toegezonden aan college en Raad resp. Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur.

Bijlage 1 Schematisch overzicht Toezicht in Gelderland



Bijlage 2 Bestuurlijke interventieladder taakverwaarlozing

Een juridische interventie in het kader van IBT in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder, wordt voorafgegaan door een bestuurlijk traject. In de praktijk blijkt dat bestuurlijk overleg en een vooraankondiging van een juridische interventie in het algemeen voldoende is om ervoor te zorgen dat een bestuursorgaan de gevorderde taken naar behoren uitvoert.

Een juridische interventie kan daarmee niet los worden gezien van het bestuurlijk traject dat hieraan voorafgaat. Het bestuurlijk traject wordt omschreven als een interventieladder die verschillende treden of stappen kent³. De interventieladder is niet dwingend. Een toezichthouder beslist zelf in welk tempo de treden worden doorlopen. In spoedeisende situaties - bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan - staat het de toezichthouder vrij om direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling.

Stap 1: Signaleren

Toezicht begint met het signaleren van mogelijke misstanden. Er zijn diverse manieren waarop een toezichthouder hierop geattendeerd kan worden, bijvoorbeeld door eigen onderzoek en een risicoanalyse op basis van openbare informatie of gegevens die speciaal voor de toezichthouder systematisch worden verzameld, of door berichten in de media, personen of bedrijven die een mogelijke misstand melden of door een klokkenluider.

Het is aan de toezichthouder om het systeem effectief in te richten. De toezichthouder neemt een beslissing over het bestaan van een vermoeden van een misstand of inadequate taakuitvoering en de overstap naar stap 2. In beginsel wordt in deze fase alleen gebruikgemaakt van de verkregen signalen. Er kan echter aanleiding voor de toezichthouder bestaan om over te gaan tot informatie-uitvraag bij het betrokken bestuursorgaan om te kunnen beoordelen of er sprake is van taakverwaarlozing. In dat geval wordt de beslissing genomen tot overstap naar stap 2.

Stap 2: Informatie opvragen en valideren

Nadat bij de toezichthouder het vermoeden is ontstaan dat sprake is van een misstand kan informatie worden opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan, bijvoorbeeld via een ambtsbericht. Bij het uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen ambtenaren van de toezichthouder informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten. Vervolgens wordt over de verkregen informatie door de toezichthouder overleg gevoerd met het bestuursorgaan. De toezichthouder kan daarbij termijnen stellen aan het bestuursorgaan.

Ter afsluiting van deze stap neemt de toezichthouder een beslissing over taakverwaarlozing.

Wanneer geconstateerd wordt dat er sprake is van taakverwaarlozing, neemt de toezichthouder een beslissing over de overstap naar stap 3. Er is dan sprake van actief toezicht door de toezichthouder.

Stap 3: Actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg

Nadat de toezichthouder geconstateerd heeft dat er grond bestaat voor een interventie, maakt het afspraken met de toezichtontvanger (lokale overheid) over te nemen acties en termijnen. Wanneer het IBT op gemeenten in een bepaald geval bij de vakminister is belegd en deze constateert dat er aanleiding bestaat voor een interventie, dan informeert de vakminister in deze fase de provincie, zodat zij vanuit haar rol als bewaker van de integrale kwaliteit van het functioneren van de lokale en regionale overheden kan beoordelen in welke mate de mogelijke interventie van de vakminister samenhangt met mogelijk andere problemen binnen de betrokken gemeente, gemeenschappelijke regeling of waterschap. In deze fase krijgt de toezichtontvanger de gelegenheid om in overeenstemming met de wet alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. De toezichthouder kan zo nodig hulp bieden en adviseren.

Ter afsluiting van deze fase maakt de toezichthouder afspraken met de toezichtontvanger en krijgt deze de gelegenheid om alsnog aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen. Wanneer de toezichtontvanger na het verstrijken van de daartoe gestelde termijn niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, neemt de toezichthouder een beslissing over de overstap naar de volgende stap.

³ Er is ook een vergelijkbare interventieladder voor het instrument 'Schorsing en vernietiging'. Deze is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten/kamerstukken/2010/07/09/beleidskader-schorsing-en-vernietiging>

Stap 4: Vooraankondiging van juridische interventie

Voordat de toezichthouder definitief besluit tot een juridische interventie, krijgt de toezichtontvanger een vooraankondiging van de geplande interventie. Hierin wordt in grote lijnen aangegeven welke taak niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling.

Deze vooraankondiging bestaat uit een brief van de toezichthouder aan de toezichtontvanger.

Een afschrift van deze vooraankondiging (waarschuwing) wordt gezonden aan Provinciale Staten wanneer de toezichtontvanger een provinciaal bestuursorgaan betreft en aan de gemeenteraad wanneer de toezichtontvanger een gemeentelijk bestuursorgaan betreft, etc..

Tegelijkertijd wordt het voornemen gepubliceerd in een breed verspreide publicatie (krant of huis-aan-huisblad) dan wel op andere geschikte wijze. Het betrekken van Provinciale Staten en de gemeenteraad dan wel algemeen bestuur geeft deze organen de gelegenheid hun rol in het kader van de horizontale verantwoording te nemen.

Ter afsluiting van deze stap neemt de toezichthouder een beslissing over de overstap naar stap 5 en daarmee over het voornemen om tot indeplaatsstelling over te gaan.

Stap 5: Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien

Wanneer het bestuurlijk overleg niet leidt tot overeenstemming tussen de toezichthouder en de toezichtontvanger, neemt de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling. Dit besluit impliceert dat, wanneer de toezichtontvanger niet binnen de gestelde termijn de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, de toezichthouder die maatregelen zal nemen op kosten van de betrokken provincie of gemeente (of andere lokale of regionale overheden).

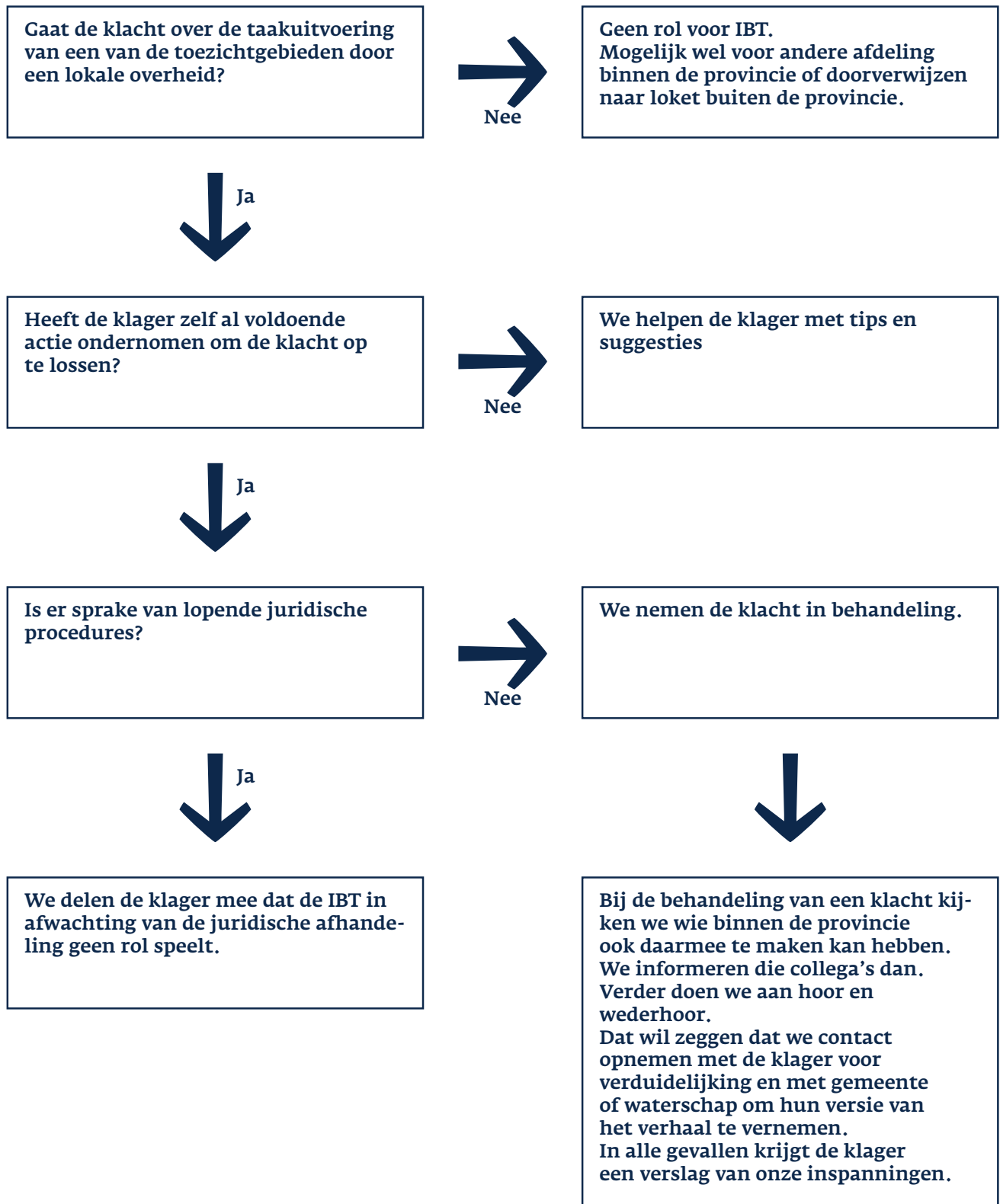
In deze formele fase kan de toezichthouder zo nodig de toezichtontvanger met hulp en advies ondersteunen zodat deze binnen de gestelde termijn alsnog aan zijn medebewindverplichtingen kan voldoen. Op kosten van toezichtontvanger treft de toezichthouder verder zelf de maatregelen die nodig zijn om het gevorderde resultaat te bereiken.

In deze fase neemt de toezichthouder het besluit tot indeplaatsstelling. Tegen dat besluit kan door de onder toezicht gestelde rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State. Wanneer de toezichtontvanger binnen de termijn aan de opdracht heeft voldaan, neemt de toezichthouder een besluit over de overstap naar fase 6.

Stap 6: Sanctie indeplaatsstelling

Wanneer de termijn van de formele waarschuwingsfase is verstreken en de toezichtontvanger niet zelf aan zijn medebewindverplichting(en) heeft voldaan, gaat de toezichthouder in beginsel over tot feitelijke indeplaatsstelling. Dat betekent dat alle maatregelen die genomen moeten worden om de gevorderde taak uit te voeren, worden genomen door de toezichthouder. Wanneer de toezichtontvanger naar het oordeel van de toezichthouder in voldoende mate aannemelijk heeft gemaakt dat het de gevorderde taken alsnog naar behoren zal uitvoeren, kan de toezichthouder het besluit tot indeplaatsstelling intrekken.

Bijlage 3 Procesbeschrijving klachten



Voor klachten kan er contact opgenomen worden met ons provincieloket:

Mailadres: provincieloket@gelderland.nl

Telefoonnummer: 026 359 99 99

Meer informatie onze website: www.gelderland.nl

Provincie Gelderland

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 GX Arnhem

026 359 99 99

provincieloket@gelderland.nl

www.gelderland.nl