

Beleidsplan Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2014 - 2015

BDO / team BIN

Versie 1.0 vastgesteld door GS 10122013

Beleidsplan Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2014-2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. De provincie als interbestuurlijk toezichthouder	4
3. De uitvoering van het IBT	9
3.1 Generieke toezichtinstrumenten	9
3.2 Specifieke toezichtinstrumenten	10
3.3 Het toezichtproces	13
3.4 Toezichtinformatie	16
3.5 De toezichtorganisatie	17
3.6 Middelen	19
4. Het IBT-toezichtbeleid 2014 - 2015	21
4.1 Archieftoezicht	21
4.2 Erfgoed / monumenten	22
4.3 Externe veiligheid	23
4.4 Financieel toezicht	23
4.5 Huisvesting verblijfsgerechtigden	24
4.6 Ruimtelijke ordening	25
4.7 WABO / omgevingsrecht	27
4.8 Waterschappen	29

1. Inleiding

In de Strategische Agenda Provincie Utrecht 2011-2015 is de vormgeving van het vernieuwde Interbestuurlijk Toezicht (IBT) opgenomen als belangrijk project dat in de periode tot 2015 gerealiseerd zal worden.

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie Utrecht is de wettelijke toezichttaak die de provincie heeft ten aanzien van de uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Deze toezichttaak is niet geheel nieuw voor de provincie. Op een aantal toezichtterreinen voert de provincie deze rol richting lokale overheden al een aantal jaren uit. Met de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht op 1 oktober 2012 is het aantal gebieden, waar de provincie een toezichtrol op heeft, uitgebreid en zijn de methode, de reikwijdte en de te gebruiken instrumenten gewijzigd. Kenmerkend voor het vernieuwde IBT is sober, meer op afstand, vertrouwen en risicogericht toezicht houden, waarbij veel meer dan voorheen de eigen horizontale verantwoording binnen gemeenten en waterschappen centraal wordt gesteld.

Deze wijzigingen vormen de aanleiding om het interbestuurlijk toezicht van de provincie Utrecht te vernieuwen en anders in te richten. In dit beleidsplan wordt de vernieuwde IBT-rol van de provincie toegelicht, waarbij de belangrijkste risico's op de verschillende IBT-terreinen en de toepassing van het instrumentarium wordt beschreven. Het geeft weer hoe de provincie de komende twee jaar het IBT gaat uitvoeren. Een meer gedetailleerde beschrijving van de IBT-werkwijze per toezichtveld wordt beschreven in het Uitvoeringsplan IBT 2014 dat op korte termijn ter vaststelling aan GS wordt aangeboden.

Bij de vormgeving van het vernieuwde IBT werkt de provincie Utrecht veel samen met andere provincies. De wijze van invulling en de daarbij behorende toezichtinstrumenten binnen Utrecht sluiten met name aan bij die van de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant.

2014 is het implementatiejaar van IBT. Dit geldt niet alleen voor de provincie, maar zeker ook voor de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Het toezichtstelsel bestaat immers uit enerzijds de horizontale verantwoordingsrol binnen de lokale overheden en anderzijds uit de provinciale verticale toezichtrol. Het een kan niet los gezien worden van het ander. Het systeem moet samen op gang komen.

Ook de gemeenten zijn nog volop bezig met het ontwerpen en invoeren van instrumenten ter versterking van hun horizontale verantwoordingsrol.

In het Uitvoeringsplan 2014 wordt nader beschreven hoe de provincie, in samenspraak met de lokale partners, de implementatie van de IBT-rol verder gaat vormgeven en gaat afronden.

Bij het interbestuurlijk toezicht door de provincie Utrecht is het college van Gedeputeerde Staten (GS) de 'toezichthouder'. Het is dan ook GS die dit beleidsplan vaststelt. Om de uitvoering van deze taak van GS goed te verantwoorden aan provinciale staten (is immers een belangrijk punt in het vernieuwde toezichtstelsel!), zal dit beleidsplan vanzelfsprekend ter kennisneming aan de staten worden gestuurd.

2. De provincie als interbestuurlijk toezichthouder

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) is de wettelijke toezichttaak die de provincie heeft ten aanzien van de uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Per 1 oktober 2012 is de nieuwe Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wet RGT) in werking getreden, die gevolgen heeft voor de wijze waarop de provincie deze toezichttaak gaat uitvoeren. Deze wet is het resultaat van een aantal ontwikkelingen, die tot doel hebben het interbestuurlijk toezicht te vernieuwen.

Eén van de uitgangspunten van de Wet RGT is dat de provincie wordt gezien als de eerste en enige toezichthouder op de uitvoering van medebewindstaken door gemeenten. Slechts in die gevallen waar de provincie geen bevoegdheid of kennis heeft over een bepaald onderwerp wordt van deze regel afgeweken en vindt interbestuurlijk toezicht door het Rijk plaats.

Wat is interbestuurlijk toezicht?

Toeziht is '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 zonnodig interveniëren. Interbestuurlijk toezicht heeft betrekking op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden'.

Interbestuurlijk toezicht wordt gedefinieerd als 'het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden'. Het betreft hier dus niet alleen taken die voortvloeien uit 'Rijkswetgeving', maar ook taken die voortvloeien uit provinciale regelgeving (zoals verordeningen).

Het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium richt zich op:

- de naleving van regelgeving in medebewind (met als toezichtinstrumenten indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van een overheid, en schorsing en vernietiging);
- de uitvoering van autonome taken (voordracht tot schorsing of vernietiging van een besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang).

Interbestuurlijk toezicht moet worden onderscheiden van nalevingstoeziht en van uitvoeringstoeziht. Nalevingstoeziht ziet toe op de naleving door bedrijven en instellingen van kwaliteitseisen in wet- en regelgeving met het oog op een publiek belang. Voorbeelden zijn veiligheid, goed onderwijs en goede zorg (inspectietoeziht). Ook ziet nalevingstoeziht toe op het gedrag van individuele bedrijven ten opzichte van elkaar (markttoezicht). Uitvoeringstoeziht betreft het toezicht op individuele zelfstandige (semi)overheidsorganisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).

Het vernieuwde IBT gaat uit van vertrouwen en komt pas in actie wanneer er signalen zijn dat zaken mis gaan of wanneer op basis van aangeleverde toezichtinformatie duidelijk datzelfde wordt geconstateerd. IBT is toezicht op afstand, sober, proportioneel en risicogericht en gebruikt daarbij vooral de toezicht informatie die door de gemeenten en waterschappen aan de provincie wordt aangeleverd. Tegelijkertijd is dit generieke toezicht slagvaardig en transparant.

De Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wet RGT)

Op 1 oktober 2012 is de Wet RGT van kracht geworden. Deze wet is het resultaat van een aantal ontwikkelingen die tot doel hadden het interbestuurlijk toezicht te vernieuwen. De principes van de Wet RGT zijn nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit.

Nabijheid: toezicht in beginsel alleen door de naaste hoger gelegen bestuurslaag.

Enkelvoudigheid: slechts één bestuurslaag houdt toezicht.

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

Selectiviteit en terughoudendheid: de lasten van toezicht worden verminderd door het interbestuurlijk toezicht selectief uit te oefenen door middel van risicoanalyses. Voorop staat het vertrouwensbeginsel, waardoor het toezicht terughoudend kan worden toegepast.

Proportionaliteit: de toezichthouder zet het lichtst mogelijke instrument in bij toepassing van toezicht, ook als het gaat om informatieverzameling. Vooraf wordt duidelijk onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het toezichthoudende bestuursorgaan van zijn bevoegdheden gebruik maakt.

Het belangrijkste uitgangspunt van de Wet RGT is (onderling) vertrouwen. De provincies houden toezicht op de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen, het Rijk houdt toezicht op de provincies. In de Provinciewet en de Gemeentewet zijn daartoe (herijkte en gerevitaliseerde) toezichtinstrumenten opgenomen. Deze worden toegepast als er strijd is met het algemeen belang of met het recht, en/of als een decentrale overheid een medebewindstaak niet of niet naar behoren uitvoert.

In principe is het specifieke toezicht afgeschaft. Daar zijn echter twee uitzonderingen op. Ten eerste is dat het specifieke toezicht op de waterschappen: dit blijft onveranderd en blijft een taak van de provincies. Ten tweede is het financieel toezicht bij de herziening van het interbestuurlijke toezichtstelsel expliciet buiten beschouwing gelaten. Het (financiële) toezicht van de provincie op de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen blijft ongewijzigd. Wel zal bij de invulling van het specifieke financiële toezicht en het toezicht op de waterschappen steeds weer uitdrukkelijk bekeken worden in hoeverre aangesloten kan worden bij de werkwijze van de andere IBT-velden.

Dit meerjarenbeleidsplan geeft weer hoe de provincie Utrecht de komende jaren haar interbestuurlijke toezichttaak op alle terreinen gaat uitvoeren. Daarom zijn de toezichtrollen op de waterschappen en het financieel toezicht wel opgenomen in dit plan.

Het nabijheidsprincipe van het interbestuurlijk toezicht houdt in dat provincies toezicht houden op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. De terreinen waarop de provincie een IBT-taak heeft zijn archieftoezicht, erfgoed/monumenten, externe veiligheid, financieel toezicht, huisvesting van verblijfsgerechtigden, ruimtelijke ordening, WABO/omgevingsrecht en waterschappen. Het provinciale toezicht richt zich louter op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken door de lokale overheden.

Het Rijk behoudt het toezicht op gemeenten voor die terreinen waar de provincies geen taak en expertise hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderwijswetten en voor het sociale domein.

Interbestuurlijk toezicht van de provincie Utrecht op hoofdlijnen

De terreinen waarop de provincie een IBT-taak heeft
Archieftoezicht
Erfgoed/monumenten
Externe veiligheid
Financieel toezicht
Huisvesting verblijfsgerechtigden
Ruimtelijke ordening
WABO/omgevingsrecht
Waterschappen (inclusief financiën)

De afweging die bij het uitvoeren van de provinciale IBT-taak wordt gemaakt is of de veiligheid van de mens of de volksgezondheid in het geding is, dreigt er gevaar dat de omgevingskwaliteit in de provincie Utrecht onherstelbare schade wordt toegebracht? Daarnaast is het belangrijk dat de financiële positie van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen voldoende is en dat er sprake is van toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie t.b.v. bedrijfsvoering, verantwoording, recht- en bewijszoekende burger en cultuurhistorie.

Voor de daadwerkelijke invulling van het interbestuurlijk toezicht binnen de provincie Utrecht gelden de volgende uitgangspunten:

De provincie gaat in beginsel uit van sober toezicht (op afstand). We laten de verantwoordelijkheid zo veel mogelijk waar deze behoort te liggen. Vertrouwen in gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen staat daarbij voorop.

- De provincie houdt waar mogelijk toezicht op de systemen en processen, strategieën en procedures die de kwaliteit van uitvoering structureel borgen (systeemtoezicht). In beperkte bezoeken, o.a. door het uitvoeren van reality checks, controleren we of het systeem werkt in de praktijk.
- De provincie voert risicoanalyses uit. We gebruiken de resultaten daarvan om de mate van toezicht te bepalen (gedifferentieerd toezicht).
- De provincie beperkt de bestuurlijke last door de informatievraag zo efficiënt mogelijk vorm te geven. We communiceren vooraf hoe we toezicht houden, volgens welke criteria, en volgens welke procedure we interveniëren. We koppelen onze bevindingen terug.
- De provincie intervenueert waar nodig met het generieke instrument 'schorsen en vernietigen'. Dat doen we als er sprake is van een besluit in strijd met het algemeen belang of met het recht. Het generieke instrument 'in de plaats treden' passen we toe als er sprake is van niet of gebrekkig uitvoeren van wettelijke taken.
- Interventies lopen stapsgewijs op in zwaarte.

De kern van het IBT is het toezicht sober (op afstand) in te richten door de focus te leggen op systemen en risico's, met respect voor de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen en gebruik makend van hun eigen controlerende organen. Daar waar mogelijk zal de provincie afstand houden en daar waar noodzakelijk zullen we interveniëren.

De IBT-rol van het college van Gedeputeerde Staten

Het uitvoeren van de interbestuurlijke toezichtrol van de provincie is een bevoegdheid van GS. Bij besluit van juli 2012 heeft GS eerder bepaald dat de coördinatie van het IBT tot de portefeuille van de CdK behoort. Dit betekent ook dat de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht op de verschillende IBT-terreinen in eerste fase bij de verschillende vakgedeputeerden berust. Op het moment dat er sprake gaat zijn van daadwerkelijke juridische IBT-interventie (zie de interventieladder 3.1) verschuift deze portefeuille naar de CdK.

IBT-terrein	Portefeuillehouder GS
Coördinatie IBT	CvdK Van Beek
Archieftoezicht	CvdK Van Beek
Erfgoed/monumenten	Gedeputeerde Pennarts
Externe veiligheid	Gedeputeerde De Vries
Financieel toezicht	Gedeputeerde Van Lunteren
Huisvesting verblijfsgerechtigden	Gedeputeerde De Vries
Ruimtelijke ordening	Gedeputeerde Krol
WABO/omgevingsrecht	Gedeputeerde De Vries
Waterschappen	Gedeputeerde De Vries/Van Lunteren (financieel toezichtgedeelte)

De balans tussen interbestuurlijk toezicht en horizontale verantwoording

Het uitgangspunt van de Wet RGT is dat lokale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van hun (wettelijke) (medebewinds)taken. Daarbij geldt nadrukkelijk dat het toezicht op de uitvoering van die taken primair berust bij het eigen (horizontale) toezichtorgaan: de gemeenteraad (algemeen bestuur). Als de lokale overheden hun eigen horizontale verantwoording op orde hebben, kan de provincie haar IBT-taak op afstand uitvoeren. Heeft een gemeente deze horizontale verantwoording niet op orde, zal de provincie minder op afstand kunnen blijven staan. Dit toezichtstelsel is daarmee een stelsel van communicerende vaten. Juist vanwege deze samenhang hecht de provincie er aan dit toezichtstelsel samen met de lokale overheden in te richten, te versterken en te professionaliseren.

Om deze horizontale verantwoordingstaak naar behoren te kunnen uitvoeren, heeft de gemeenteraad diverse instrumenten tot zijn beschikking. De belangrijkste daarvan is de verantwoording van het college aan de raad, zowel in de reguliere planning en controlcyclus als op verzoek van de raad. In de Wet RGT is opgenomen dat het (basis) interbestuurlijk toezicht altijd volgt op de horizontale verantwoording en zo veel mogelijk gebruik maakt van de informatie die reeds beschikbaar is vanuit die horizontale verantwoording. Daarnaast geldt dat, bij de beoordeling van de wijze waarop de gemeente zijn wettelijke taak uitvoert, ook de werking van de horizontale controletaak nadrukkelijk wordt betrokken ('heeft het interne systeem gewerkt?'). Aan de horizontale verantwoording, als onderdeel van het dualisme, wordt dus een grote rol toegekend.

3. De uitvoering van het IBT

3.1 Generieke toezichtinstrumenten

De belangrijkste juridische instrumenten waarmee de provincie zijn IBT-taak uitvoert zijn 'schorsing en vernietiging' en 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing'. Het gaat hier om twee bestaande generieke toezichtinstrumenten die voor de vernieuwde IBT-rol nieuw leven kregen ingeblazen. Via de Wet RGT is het de bedoeling dat deze instrumenten vaker en beter toegepast kunnen worden en dat er met deze instrumenten ook slagvaardig ingegrepen kan worden. Ze zijn beide opgenomen in artikel 124 van de Gemeentewet.

Schorsing en vernietiging

Het instrument van schorsing en vernietiging betreft een kroonbevoegdheid: de provincie kan een besluit van gemeenten voordragen voor vernietiging door de Kroon, indien dit besluit in strijd is met recht of algemeen belang. In het Beleidskader Schorsing en Vernietiging, opgesteld door het ministerie van BZK, is beschreven hoe dit instrument ingezet kan worden en beschouwd wordt als een werkbaar en geaccepteerd instrument in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. De rol van de provinciale toezichthouder bij de toepassing van het instrument is beperkt, de toezichthouder constateert dat een besluit vermoedelijk in strijd is met recht of algemeen belang, stelt vast dat dit ook daadwerkelijk het geval is, en draagt het besluit voor bij de Kroon voor vernietiging. Vanaf het moment van voordracht komt de minister van BZK in beeld als uitvoerder van de verdere stappen op de interventieladder.

Voor het toezicht op de waterschappen geldt dat de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging bij Gedeputeerde Staten is neergelegd (artikel 156 Waterschapswet).

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Ingeval een gemeente nalaat een besluit te nemen, of een wettelijke taak niet naar behoren uitvoert, is er sprake van taakverwaarlozing. In dat geval kan de toezichthouder het besluit nemen om de uitvoering van de taak ter hand nemen op kosten van en in naam van de gemeente. Deze bevoegdheid is belegd bij de provincie als toezichthouder. Ook bij de toepassing van dit instrument geldt dat er sprake is van een revitalisering en dat het instrument waarschijnlijk vaker zal worden toegepast dan in het verleden.

De toepassing van het instrument 'indeplaatsstelling' kent eveneens een interventieladder die is opgenomen in een beleidskader. Het betreft hier een provinciaal beleidskader, 'het algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing provincie Utrecht' dat in juli 2012 door GS is vastgesteld (Provinciaal blad 2013, 7).

Wanneer uit de verzamelde informatie van de toezichthouder blijkt dat er mogelijk sprake is van taakverwaarlozing, moet de provincie ingrijpen via de interventieladder, die zes stappen kent:

De interventieladder
1. signaleren (vaststellen dat vermoedelijk sprake is van taakverwaarlozing)
2. informatie opvragen en valideren (vaststellen dat dat inderdaad het geval is, en wat de oorzaak is)
3. actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg (afspraken met de gemeente maken met het doel alsnog de taak naar behoren uit te voeren)
4. vooraankondiging van juridische interventie, waarschuwing (bij onvoldoende voortgang de gemeente aanzeggen dat het instrument zal worden toegepast, openbaar publiceren van deze aanzegging)
5. besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien (de gemeente alsnog in de gelegenheid stellen om de medebewindstaak naar behoren uit te voeren)
6. sanctie uitvoeren (daadwerkelijk uitvoeren van de indeplaatsstelling, de taak uitvoeren in naam van en voor rekening van de gemeente)

Het beleidskader biedt de gelegenheid om in uitzonderlijke gevallen stappen te versnellen of zelfs over te slaan, afhankelijk van de urgentie en impact van de taak die wordt verwaarloosd. Uiteraard dienen daarbij wel de gebruikelijke regels van behoorlijk bestuur te worden nageleefd.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing kan zich ook bij waterschappen voordoen. Op grond van artikel 60, lid 2 van de Waterschapswet kunnen gedeputeerde staten in de plaats van het dagelijks bestuur treden indien de op grond van een wettelijk voorschrift gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren worden genomen.

3.2 Specifieke toezichtinstrumenten

Hoewel met de Wet RGT de meeste specifieke toezichtinstrumenten zijn komen te vervallen, is er toch een aantal instrumenten overgebleven. In deze gevallen blijven de specifieke instrumenten ingezet worden. Met name het financieel toezicht op gemeenten en het toezicht op ruimtelijke ordening kennen nog een aantal specifieke instrumenten. Daarnaast is in de Archiefwet op een aantal gebieden voortsnog de verplichting blijven bestaan dat GS om een voorafgaande machtiging dient te worden gevraagd. Tenslotte bestaat ook in het toezicht op waterschappen een aantal specifieke toezichtinstrumenten. Ook deze specifieke instrumenten worden hieronder nader toegelicht.

Specifieke instrumenten archieftoezicht

Op basis van het Beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing is voor het interbestuurlijk archieftoezicht een aanvullend beleidskader geformuleerd en in juli 2012 door GS vastgesteld. In dit aanvullend beleidskader zijn de werkwijze en het benodigde informatiearrangement van het

gerevitaliseerde archieftoezicht van de provincie Utrecht vastgelegd. Ook is hierin toegelicht welke specifieke instrumenten voor het archieftoezicht blijven bestaan.

Een aantal machtigingen (specifiek) blijft wel bestaan, omdat deze niet worden aangemerkt als toezichtinstrumenten:

- de machtiging tot vervreemding van archieven door de minister (Archiefwet, artikel 8, lid 1)
- de machtiging door minister of GS voor opschorting van de overbrenging van archieven ouder dan twintig jaar (Archiefwet, artikel 13, lid 3)
- de machtiging door minister of GS tot beperking van de openbaarheid van archieven langer dan 75 jaar (Archiefwet, artikel 15, lid 4).

Ook blijft in de Archiefwet 1995 de verplichte melding aan GS van de gemeentelijke en waterschapsarchiefteroeningen bestaan (Archiefwet, artikelen 30.1, 32.2, 35.1 en 37.2).

Specifieke instrumenten financieel toezicht

Het interventieinstrumentarium van financieel toezicht is preventief toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Er zijn twee vormen van preventief toezicht:

- Imperatief preventief toezicht

Een tekort op de begroting voor het jaar t , waarbij volgens de meerjarenraming het voor de toezichthouder niet aannemelijk is dat dit evenwicht binnen de periode waarvoor de raming geldt ($t+3$), tot stand zal worden gebracht. In deze situatie is het wettelijk verplicht om toezicht in te stellen.

- Facultatief preventief toezicht

Kan worden ingesteld indien er sprake is van een overschrijding van de wettelijke inzendtermijnen.

De toezichthouder zal bij de beslissing om een gemeente al dan niet onder preventief toezicht te plaatsen zich over de volgende elementen een oordeel dienen te vormen:

- De financiële uitkomsten, meer specifiek het reëel structureel (meerjarig) evenwicht van de begroting en de meerjarenraming;
- Het voldoen aan de wettelijke termijnen voor de vaststelling en inzending van de relevante stukken;
- De rechtmatigheid, in het bijzonder de toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording;
- De overige stukken waarvoor een wettelijke inzendplicht geldt.

Het instellen van preventief toezicht op basis van de financiële situatie in de begroting en meerjarenraming is meestal de laatste fase van een proces, waarbij al langer zorgen bestaan over de financiële positie van een gemeente. Voordat preventief toezicht wordt ingesteld, zal de toezichthouder de documenten opvragen die nog niet in het kader van de inzendplicht zijn ingezonden. Voorafgaand aan het besluit van de toezichthouder om preventief toezicht in te stellen, moet de mogelijkheid worden geboden voor (bestuurlijk) overleg. Als er preventief toezicht is ingesteld dienen de gemeentebegroting en de begrotingswijzigingen ter goedkeuring aan GS te worden voorgelegd. Indien wordt besloten om preventief toezicht in te stellen wordt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarvan in kennis gesteld en vindt publicatie in de Staatscourant plaats.

Specifieke instrumenten toezicht ruimtelijke ordening

In het toezicht op de ruimtelijke ordening wordt een onderscheid gemaakt tussen de proactieve (preventieve) instrumenten en de reactieve instrumenten.

De proactieve instrumenten zijn:

- Provinciaal inpassingsplan (artikel 3.26 Wro)

- Het geven van een proactieve aanwijzing (artikel 4.2 Wro)

De reactieve instrumenten zijn:

- Het indienen van zienswijzen (artikel 3.8 Wro)
- Het geven van een reactieve aanwijzing (artikel 3.8 Wro)
- Het instellen van beroep (artikel 3.8 Wro)

proactief

- Provinciaal inpassingsplan artikel 3.26 Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro)

De Wro geeft PS de bevoegdheid om, indien sprake is van provinciale belangen, een provinciaal inpassingsplan vast te stellen. De wet eist dat gemeenteraden van de betrokken gemeenten worden gehoord. Voorts bepaalt de Wro dat de gemeenteraden niet meer bevoegd zijn voor betreffende gronden een bestemmingsplan vast te stellen. De uitsluiting geldt voor een periode van ten hoogste 10 jaar. Dit instrument wordt onder meer toegepast indien de provincie een ontwikkeling noodzakelijk acht terwijl een of meer bestemmingsplannen die ontwikkeling verhinderen. Het instrument richt zich op het direct zelf realiseren van provinciale belangen. Het maakt het ook mogelijk de vergunningverlening op basis van dit inpassingsplan zelf ter hand te nemen. Dat gebeurt in veel gevallen in goed overleg met de betrokken gemeente, soms zelfs op verzoek. Het instrument is dus nauwelijks nog te beschouwen als een vorm van toezicht op de gemeentelijke taakuitoefening.

- Het geven van een proactieve aanwijzing artikel 4.2 Wro

GS hebben de mogelijkheid, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, aan de gemeenteraad een (proactieve) aanwijzing te geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan (artikel 4.2 Wet ruimtelijke ordening). Dit instrument wordt toegepast indien de provincie een ontwikkeling noodzakelijk acht terwijl een of meer bestemmingsplannen die ontwikkeling verhinderen. Omgekeerd zijn ook situaties denkbaar dat bestemmingsplannen bepaalde ontwikkelingen mogelijk maken die op gespannen voet staan met provinciale ruimtelijke belangen. Dit instrument biedt de gemeente iets meer beleidsvrijheid voor lokale inpassing dan een inpassingsplan, mede omdat het zich beperkt tot de voor het provinciaal belang relevante onderdelen van het bestemmingsplan.

reactief

- Indienen van zienswijzen artikel 3.8 Wro

Instrument wordt door GS ingesteld in het kader van een ontwerpplan als strijdigheid met het provinciaal belang wordt geconstateerd.

- Het geven van een reactieve aanwijzing artikel 3.8 lid 6 Wro

Instrument wordt ingesteld in het kader van een vastgesteld bestemmingsplan als strijdigheid met het provinciaal belang wordt geconstateerd en de gemeenteraad geen gehoor geeft aan de provinciale zienswijzen of als bij gewijzigde vaststelling provinciale belangen worden geschaad. Het aanwijzingsbesluit strekt er toe dat het betreffende onderdeel geen onderdeel blijft uitmaken van het vastgestelde bestemmingsplan.

- Het instellen van beroep

Instrument wordt door GS ingezet als het vastgestelde plan of omgevingsvergunning door de gemeente ter inzage wordt gelegd en strijdigheid met het provinciaal belang wordt geconstateerd en het geven van een reactieve aanwijzing niet mogelijk is of niet tot het gewenste resultaat leidt.

De toekomst van het specifieke instrumentarium ruimtelijke ordening

Bij de totstandkoming van de Wro is de afspraak gemaakt, dat het specifieke instrumentarium (meer in het bijzonder de reactieve aanwijzing) zou worden geëvalueerd, mede om te bezien of dit niet door het generieke instrumentarium van het IBT (schorsing en vernietiging) zou kunnen worden vervangen. Deze evaluatie is achterhaald door de plannen om een nieuwe Omgevingswet op te stellen, dat het gehele instrumentarium van de ruimtelijke ordening zal vervangen. Op dit moment lijkt het er op, dat in deze wet opnieuw een (selectief toe te passen) specifiek instrument zal worden opgenomen, dat het voor het provinciaal bestuur zelf mogelijk maakt gemeentelijke omgevingsplannen die strijdig zijn met provinciale regels (deels) buiten werking te stellen. Dezelfde bevoegdheid zal de minister van IenM krijgen, voor de gevallen dat rijksregels worden overtreden. De reden voor het behoud van een dergelijk instrument lijkt vooral een pragmatische: beperking van het aantal betrokken instanties (een strijdig gemeentelijk besluit hoeft niet ter schorsing aan de Kroon te worden voorgedragen) en eenvoud in procedure (beroepen tegen het buiten werking stellen van een gemeentelijk besluit en beroepen tegen het besluit zelf kunnen in één procedure bij de Raad van State worden behandeld). De principiële discussie over de vraag of deze middelen voor provinciale beleidsdoorwerking wel als interbestuurlijk toezicht moeten worden beschouwd is daarmee nog niet beslecht.

Specifieke instrumenten toezicht op de waterschappen

Vanwege de bijzondere kenmerken en doelstellingen van het toezicht op de waterschappen bestaan in dit aandachtsgebied diverse specifieke instrumenten naast de hierboven genoemde generieke instrumenten. Op grond van de Waterwet (art. 3.12) kunnen gedeputeerde staten een aanwijzing geven indien het belang van een doelmatig en samenhangend regionaal waterbeheer dat vordert. Voor de toepassing van dit instrument geldt de interventieladder zoals aangeduid in paragraaf 3.2.1. (onderdeel Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing).

Op grond van de Waterschapswet (art. 98a, lid 3) hebben GS een specifieke aanwijzingsbevoegdheid die zij kunnen inzetten indien een waterschap niet tijdig de vereiste gegevens van voldoende kwaliteit verschaft aan het CBS.

Ook bestaan er nog enkele goedkeuringsbevoegdheden die echter in de toekomst worden afgeschaft (goedkeuring waterbeheerplan, goedkeuring kostentoedelingsverordening). Daarover zijn afspraken gemaakt in het Bestuursakkoord Water (2011). De daarvoor benodigde wetswijzigingen zijn in behandeling bij de Tweede Kamer.

De goedkeuring van projectplannen tot aanleg en wijziging van primaire waterkeringen en andere bij provinciale verordening aangegeven waterstaatswerken blijft bestaan.

3.3 Het toezichtproces

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie Utrecht wordt zoveel mogelijk op dezelfde wijze en volgens dezelfde uitgangspunten ingevuld. Gezien de diversiteit van de IBT-velden en de afzonderlijke vereisten die in de wetgeving zijn opgenomen, zullen er wel (nunance)verschillen blijven bestaan in de inhoud van het toezicht en in de wijze waarop uiteindelijk richting gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zal worden geïntervenieerd. Die verschillen hebben ook te maken met risico's die per beleidsveld kunnen variëren en die ook op maat kunnen worden gewogen.

Stoplichtenmodel en interventieladder

Het uniforme toezichtproces kent kort samengevat de volgende stappen: wij ontvangen via de provinciale verordening systematische toezichtinformatie (zie hierna bij 3.4) van de gemeenten. Deze informatie toetsen wij aan de toezichtcriteria per IBT-veld. Via een stoplichtenmodel geven wij per IBT-veld een oordeel (groen, oranje of rood) over het functioneren van gemeenten op deze gebieden. Dit oordeel bepaalt welke vervolgstappen op welk moment moet worden ondernomen.

Kleur	Beoordeling taakuitvoering	Intensiteit toezicht
rood	Voldoet niet	Verscherping toezicht
oranje	Voldoet gedeeltelijk	Regulier toezicht
groen	Voldoet	Vermindering toezicht

Met het ontvangen van de toezichtinformatie start het IBT-proces waarbij we de IBT-interventieladder met 6 treden hanteren, zoals ook hiervoor beschreven in 3.1.

Het beleidskader biedt de gelegenheid om in uitzonderlijke gevallen stappen te versnellen of zelfs over te slaan, afhankelijk van de urgentie en impact van de taak die wordt verwaarloosd. Uiteraard dienen daarbij wel de gebruikelijke regels van behoorlijk bestuur te worden nageleefd

Voor alle toezichtvelden worden in principe dezelfde IBT-processtappen gevolgd conform de eerder beschreven interventieladder. Dit toezichtproces is geheel in lijn met de uitgangspunten van de Wet RGT. De snelheid van het doorlopen van de treden van de interventieladder is gebaseerd op risico-inschatting. Per IBT-toezichtveld zijn de belangrijkste risico's benoemd (zie hoofdstuk 4). Bij de beoordeling van de toegezonden toezichtinformatie zal vooral gekeken worden naar die risico's. Als blijkt dat op die punten een gemeente of waterschap zijn taak niet naar behoren uitvoert, zal de provincie eerder een volgende stap op de interventieladder gaan betreden. Deze interventie kan plaatsvinden volgens drie lijnen: op basis van een specifiek instrument (die in de betreffende wetgeving is opgenomen), op grond van het beleidskader 'schorsen en vernietigen' of op basis van het beleidskader 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' (of op basis van een aanvullend beleidskader, zoals voor het interbestuurlijk archieftoezicht is opgesteld).

Het interbestuurlijk toezicht vormt één pijler van het toezichtstelsel van provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. De andere pijler die er onlosmakelijk mee samenhangt is het interne, horizontale toezicht ofwel horizontale verantwoording binnen de lokale overheden. Deze twee pijlers zijn communicerende vaten: als de interne verantwoording binnen een gemeente op orde is en functioneert als een goed intern kwaliteitssysteem, kan de provincie zijn IBT-rol proportioneel en op afstand uitvoeren. Als binnen een gemeente het horizontale toezicht niet goed is ingericht, en er bijvoorbeeld daardoor onvoldoende toezichtinformatie naar de provincie wordt gestuurd, zal deze als verticaal toezichthouder wat dichterbij de gemeente moeten gaan staan. Uitgangspunt is wel dat het interbestuurlijk toezicht in eerste instantie uitgaat van de horizontale verantwoording (en de daarbij behorende informatiestromen) binnen gemeenten en waterschappen.

Reality checks

Daarnaast is het toezicht méér dan het toetsen van een papieren werkelijkheid. De provincie kan als toezichthouder via zogenaamde reality checks of steekproeven incidenteel eigen informatie verzamelen. De reality checks bestaan naast het informatiearrangement en zijn bedoeld om te zien of de papieren en de digitale werkelijkheid uit de toezichtinformatie ook in de praktijk zo werkt. De reality checks staan los van de interventieladder of van het vermoeden van taakverwaarlozing en zijn gebaseerd op artikel 124 E van de gewijzigde Gemeentewet. Zij kunnen bestaan uit gesprekken en/of het ter plekke bezien van de situatie. Overigens zal ook van dit middel proportioneel gebruik worden gemaakt, ter beoordeling van de provincie. Dit wordt verder uitgewerkt in de jaarlijkse uitvoeringsplannen.

Incidentgericht toezicht

Incidentgericht toezicht, is toezicht naar aanleiding van bijvoorbeeld een calamiteit, een klacht van een burger over een misstand bij of veroorzaakt door een gemeente, of een bericht in de media over een misstand. Logischerwijs is het in dergelijke situaties niet mogelijk om systematisch en periodiek informatie uit te vragen.

Het centrale team IBT zal, met de betrokken afdelingen, bepalen of er bij een dergelijke melding of klacht inderdaad sprake is van IBT. Als dat het geval is, wordt de afhandeling conform de IBT-werkwijze en aan de hand van de interventieladder uitgevoerd. De aard van de melding (acute situatie, calamiteit, mediabelangstelling, politieke druk) bepaalt de snelheid van de toepassing van de interventieladder.

Cyclisch toezicht

De uitvoering van het interbestuurlijk toezicht kent een cyclus van 4 jaar. Eenmaal in de vier jaar wordt een beleidsplan IBT opgesteld waarin de aanpak, keuzes, doelen en middelen van deze provinciale toezichttaak in meerjarenperspectief worden beschreven. Dit eerste beleidsplan vormt hierop een uitzondering en betreft een kortere periode tot 2015. Hiermee sluit dit eerste beleidsplan aan bij de implementatieperiode die wij als provincie met de gemeenten en waterschappen hebben afgesproken. Dit tijdspad sluit ook aan bij de bestuursperiode van het college van GS.

Aan de hand van dit beleidsplan wordt de toezichtorganisatie ingericht, worden de toezichtprocessen beschreven tot op het niveau van de werkprocessen en worden de voor het toezicht benodigde middelen gereserveerd in de provinciale meerjarenbegroting. Het beleidsplan wordt door het college van GS vastgesteld en ter kennisneming aangeboden aan PS.

Op basis van het beleidsplan wordt een jaarlijks uitvoeringsplan gemaakt waarin voor alle IBT-beleidsvelden de geplande toezichtactiviteiten voor het betreffende kalenderjaar zijn opgenomen, inclusief de te behalen doelen en de beschikbare en benodigde middelen. Ook dit uitvoeringsplan (te beschouwen als jaarplan) wordt vastgesteld door het college van GS en ter kennisneming gezonden aan PS.

Sturing en monitoring van de IBT-toezichtactiviteiten gebeurt op basis van het uitvoeringsplan, waarbij steeds ook weer een toetsing van de uitgangspunten in het beleidsplan plaatsvindt. Op basis van de behaalde en de geplande resultaten in het najaar van het lopende kalenderjaar wordt een volgend uitvoeringsplan IBT voor het nieuwe jaar opgesteld.

Volgende stap in de IBT-cyclus is rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de IBT-taak van GS. Met behulp van een jaarlijkse voortgangsrapportage met conclusies over het uitgevoerde toezicht en aanbevelingen voor het toezicht in het navolgende jaar, monitort de provincie de

uitgevoerde IBT-taken. Deze rapportages worden opgesteld ten behoeve van het college van GS waarmee PS kan worden geïnformeerd over de uitvoering van deze provinciale IBT-taak.

3.4 Toezichtinformatie

Om de interbestuurlijke toezichttaak goed uit te kunnen voeren, is het essentieel om tijdig te kunnen beschikken over voldoende informatie. Aan de hand van die informatie moet het mogelijk zijn een oordeel te vormen over de kwaliteit van de uitvoering van een wettelijke taak door gemeenten, waterschappen en besturen van gemeenschappelijke regelingen.

Met de inwerkingtreding van de Wet RGT is een verschuiving aangebracht van specifieke naar generieke toezichtinstrumenten. Dit heeft ook gevolgen voor de informatiestromen die voor het houden van toezicht noodzakelijk zijn. Op basis van de Wet RGT en daarmee samenhangend het artikel 124h van de Gemeentewet, is ook het Besluit systematische toezichtinformatie van kracht geworden. In dit besluit zijn algemene regels gesteld over het gebruik van toezichtinformatie, zodat enerzijds adequaat toezicht mogelijk is, maar anderzijds onder toezicht gestelde overheden niet worden geconfronteerd met bovenmatige informatieverplichtingen.

Verordening systematische toezichtinformatie

In lijn met dit Besluit heeft de provincie Utrecht een Verordening systematische toezichtinformatie opgesteld waarin voor de IBT-velden concrete informatiearrangementen voor gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen. Deze verordening is in de voorbereidingsfase afgestemd met de gemeenten en waterschappen.

Uitgangspunt bij de informatieuitvraag zoals vastgelegd in de verordening is interbestuurlijke lastenverlichting en versoering van het toezicht. De te verstrekken informatie dient te voldoen aan de eisen van selectiviteit en proportionaliteit. Daarbij past dat zoveel als mogelijk wordt aangesloten bij de gegevens die gemeenten in het kader van hun horizontale verantwoording aan de gemeenteraden aanbieden. Bij de verordening is rekening gehouden met de website Waarstaatjegemeente.nl, die is ontwikkeld door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). Deze website is ontwikkeld ter ondersteuning van de horizontale verantwoording van het college aan de raad. Indien gemeenten gebruik maken van het op die website gepubliceerde verantwoordingsinstrument (de kritische prestatie-indicatoren) en deze ingevulde KPI's ook publiceren op de website, dient deze informatie tegelijkertijd als toezichtinformatie voor de interbestuurlijk toezichthouder. In de provinciale verordening systematische toezichtinformatie is een bepaling opgenomen ter voorkoming dat gemeenten hun informatie dubbel moeten invullen: informatie die beschikbaar wordt gesteld via www.waarstaatjegemeente.nl hoeft niet afzonderlijk aan de provincie te worden ingezonden.

Omdat het financieel toezicht en het toezicht op de waterschappen specifiek blijft en er voornamelijk niets verandert aan de bestaande informatieafspraken voor deze toezichtterreinen, is het informatiearrangement hiervoor niet in de verordening opgenomen. De informatieafspraken met de waterschappen zijn geregeld in de door GS vastgestelde Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen (2011).

Tenminste eenmaal in de vier jaar zal worden bekeken of de informatieverordening aangepast dient te worden en of er gekozen moet worden voor een ander instrument of werkwijze voor het verzamelen van toezichtinformatie.

Incidentele informatie

Het kan gebeuren dat naar aanleiding van een signaal over een incident of een ontvangen klacht, of in het geval er uit de toezichtinformatie blijkt dat er gebreken bestaan bij een gemeente of een waterschap, er behoefte is aan (aanvullende) informatie van de gemeente of het waterschap. In die gevallen kan de provincie het gemeentebestuur verzoeken deze informatie te verstrekken. Ook hiervoor geldt het uitgangspunt sober en proportioneel.

Zie ook bij 3.3 bij incidentgericht toezicht.

3.5 De toezichtorganisatie

Het interbestuurlijk toezicht binnen de Provincie Utrecht wordt voor het overgrote deel uitgevoerd binnen het centraal team IBT. Het betreft de volgende onderdelen: archieftoezicht, financieel toezicht, huisvesting verblijfsgerechtigden en omgevingsrecht. Onder omgevingsrecht verstaan we hier de oude VROM-inspectietaken en die IBT-uren die nodig zijn voor het uitvoeren van juridische interventietaken op de terreinen van externe veiligheid, ruimtelijke ordening en erfgoed/monumenten. Met de betreffende afdelingen (buiten het centrale team IBT) worden productieafspraken gemaakt. Deze productieafspraken houden over het algemeen in dat de betreffende beleidsafdeling inhoudelijke kennis levert en de toegezonden (aanvullende) toezichtinformatie op ambtelijk niveau toetst. Het daadwerkelijk afhandelen van de IBT-taken (inclusief het uitvoeren van eventuele juridische interventiestappen) ligt bij het centrale IBT-team.

Daar het bij de afdelingen gaat om een beperkte IBT-taak is het niet opportuun om de betreffende medewerker voor dat gedeelte bij het centrale IBT-team onder te brengen.

Het 'pure' beleidstoezicht wordt uitgevoerd door een tweetal teams namelijk het team RO voor wat betreft het toezicht op de Ruimtelijke Ontwikkeling en het team Water als het gaat om beleidstoezicht op de waterschappen.

Wat betreft het toezicht op de waterschappen houden de productieafspraken in dat de beleidsafdeling die over de inhoudelijke kennis beschikt de goedkeuring van waterschapsbesluiten afhandelt. In het geval het voornemen bestaat de interventie-instrumenten toe te passen dan wel de goedkeuring aan een waterschapsbesluit te onthouden, geschiedt de afhandeling door het centrale IBT-team. De betreffende beleidsafdeling levert daarvoor aan het IBT-team de inhoudelijke kennis. Het financieel toezicht op de waterschappen is ondergebracht bij het centrale IBT-team.

Kwantitatieve organisatie en ontwikkeling

Voor de periode tot en met 2015 laat onderstaand schema de benodigde toezichtformatie zien. Het betreft hier een startformatie onder voorbehoud van organisatorische ontwikkelingen. Voor de volgende toezichtperiode zal opnieuw worden bekeken of deze formatie afdoende is en daarmee voldoende aansluit bij de IBT-praktijk. Mogelijke wijzigingen in de formatie zullen worden opgenomen in het volgende IBT-beleidsplan.

Benodigde FTE's per toezichtgebied	Coördinatie IBT	Archieftoezicht	Financieel toezicht	Huisvesting Verblijfsgerechtigden	Omgevingsrecht
Coördinator IBT / Coördinerend sr. Beleidsmdw. (BE07)	0,5				
Ondersteuning tbv coördinator IBT (proj.med w. C)	0,5				
Archiefinspecteur (DA03)		0,5			
Adjunct archief inspecteur (DA01)		0,5 (per 1-7-2014) 1 fte (tot 1-7-2014)			
Toeziethouder huisvesting				0,3	
(Coördinerend) senior financieel beleidsmedewerker (FN03)			2,0		
Financieel beleidsmdw (FN04)			3,0		
Nieuwe Functie (schaal 11)					1,3
Totaal per toezichtgebied	1,0	1,0	5,0	0,3	1,3
Totaal in FTE's	8,6				

Bovengenoemd overzicht is conform de veranderopgaven van de provincie Utrecht (de O&F-formatie) dat per 01-01-2015 beschikbaar is voor het team Interbestuurlijk Toezicht.

Echter blijkt een extra capaciteit van 1,6 FTE (groen) bovenop de normale bezetting noodzakelijk om het toezicht voor wat betreft Huisvesting Verblijfsgerechtigden en Omgevingsrecht (zie omschrijving hierboven) op een goede manier te kunnen invullen. Dit betreft grotendeels een nieuwe taak die bij de vaststelling van de O&F-formatie nog niet bekend was.

De extra benodigde 0,3 FTE voor het toezicht op de huisvesting verblijfsgerechtigden kan tot 1-7-2014 worden ingevuld vanuit de huidige functie van Adjunct archief inspecteur (DA01). Na 1-7-2014 zal dit logischerwijs moeten worden opgevangen door het centrale IBT team. Naar de beschikbare formatie moet nog worden gezocht.

Met de resterende 1,3 FTE wordt een nieuwe functie ingevuld. In deze nieuwe functie zullen de taken van de 'oude' VROM inspectie worden ondergebracht. Deze taken zijn met middelen naar de provincie overgekomen met de inwerkingtreding van de wet Revitalisering Generiek Toezicht op 1 oktober 2012. Ook het toezicht op de medebewindstaken voor de gebieden zoals Ruimtelijke

Ordening, Externe Veiligheid en Erfgoed/Monumentenzorg zullen deels (in geval van juridische interventie) onder deze nieuwe functie vallen.

Het huidige team Interbestuurlijk toezicht is ondergebracht binnen afdeling BDO team BIN. Dit team heeft een structureel karakter en zal worden uitgebreid met 1,6 FTE zoals hierboven beschreven. Een juiste afstemming met de verschillende beleidsafdelingen die een rol spelen in het interbestuurlijk toezicht is van groot belang. Deze afstemmingstaak zal bij de coördinator IBT komen te liggen.

In het schema hierboven is voor de invulling van het aantal FTE's zoveel mogelijk aangesloten bij organieke functies zoals die in het functiehuis van provincie Utrecht voorkomen. Door het hanteren van verschillende functieniveaus wordt een onderscheid in zwaarte van de uit te voeren functie aangebracht.

Er is één coördinator Interbestuurlijk Toezicht die het IBT binnen de afdeling coördineert en verantwoordelijk is voor de werkprocessen van het IBT- toezicht (inrichten, afstemmen tussen beleidsafdelingen en centraal team IBT en actueel houden) binnen het team en voor zover van toepassing op de provinciale organisatie. De coördinator is tevens aanspreekpunt voor management en bestuur op het gebied van interbestuurlijk toezicht. Juist vanwege de keuze om ook decentrale kennis/expertise/uren van de beleidsafdelingen in te zetten voor het IBT en vanwege de diversiteit aan IBT-onderwerpen is deze coördinatie van het IBT van belang. We streven immers naar een zo eenduidig mogelijke uitvoering van de provinciale interbestuurlijke toezichtrol.

De organisatie zal integraal werken wat zich vertaalt in een 'constante' afstemming tussen de verschillende toezichtgebieden.

3.6 Middelen

Voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht zijn, vanuit een aantal bronnen, middelen beschikbaar. De aanwending van deze middelen gebeurt vooral voor de invulling van fte's die zorgdragen voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht volgens de formatie die hiervoor in 3.5 is beschreven.

Voor de uitvoering van de meeste toezichttaken is allereerst geld beschikbaar uit het regulier p-budget van de afdeling BDO team BIN. Daarnaast is structureel budget overgeheveld vanuit 'wonen' naar BDO voor het uitvoeren van IBT huisvesting verblijfsgerechtigden. Voor de uitvoering van de IBT-taken op het gebied van Omgevingsrecht, zijnde o.a. de 'oude VROM-milieutaak' is structureel budget beschikbaar gesteld vanuit ministerie I&M.

De uitvoering van het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht, een taak die op 1 oktober 2012 naar de provincies is overgekomen, wordt gefinancierd vanuit een bijdrage van het ministerie van I&M. Tot 1 oktober 2012 werd deze taak namelijk uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (de voormalige VROM-inspectie). Voor de provincie Utrecht is de bijdrage vanuit het ministerie van I&M ruim voldoende om de VROM-inspectie taken goed te kunnen uitvoeren. Met het meerdere kan het toezicht op de medebewindstaken voor de gebieden zoals Ruimtelijke Ordening, Externe Veiligheid en Monumentenzorg ook worden uitgevoerd. Deze structurele bijdrage (€ 107.481,-) vanuit het ministerie aan de provincie Utrecht zal voor 2013 met de jaarrekening 2013 (verwezen wordt naar de september circulaire 2013) worden overgeheveld ten gunste van het IBT team algemeen binnen de afdeling BDO team BIN. Voor de daarop volgende jaren zal nagegaan worden of dit bedrag structureel

voor personeel (1,3 fte) zal worden overgeheveld middels de voorjaarsnota 2014 e.v., ten gunste van IBT team algemeen.

Op het gebied van erfgoed/monumentenzorg is per 1 oktober 2012 de provincie ook toezichthouder geworden. Tot die datum lag deze taak bij de Erfgoedinspectie, onderdeel van het ministerie van OC&W. Met de overdracht van de toezichttaken naar de provincies is door het ministerie aangegeven dat het hier slechts gaat om toezicht met een beperkte omvang.

4. Het toezichtbeleid 2014 - 2015

Per toezichtgebied wordt op hoofdlijnen aangegeven hoe de komende periode invulling wordt gegeven aan de stappen van het uniform toezichtproces, waarbij per proces het basistoezicht, de risico-afweging en de prioritering worden beschreven. Een uitgebreidere beschrijving per IBT-terrein van de werkwijze (toepassing van de interventieladder), de benodigde toezichtinformatie en de toetsingscriteria op basis waarvan die informatie wordt beoordeeld, wordt opgenomen in het uitvoeringsplan IBT 2014.

Voor alle IBT-terreinen, op financieel toezicht en waterschappen na, geldt dat het verkrijgen van toezichtinformatie geregeld is via de provinciale verordening systematische toezichtinformatie (zie 3.4) en dat de algemene IBT-werkwijze gaat via de interventieladder zoals beschreven in 3.1.

4.1 Archieftoezicht

Het doel van het toezicht op archief- en informatiebeheer is om bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen te komen tot een betrouwbare informatievoorziening. Toegankelijke en betrouwbare informatievoorziening is essentieel voor goed bestuur. Hierbij is het op orde zijn van de digitale en papieren informatiehuishouding en archivering een voorwaarde om alle andere overheidstaken goed uit te kunnen voeren. Wanneer de overheidsarchieven niet volledig en niet betrouwbaar zijn, belemmert dit een goede bedrijfsvoering en verantwoording naar de burger en de samenleving.

In de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit en aanvullende specifieke regelgeving is vastgelegd, hoe overheden met hun archieven moeten omgaan. Ook maakt het archiefwezen gebruik van (NEN- en ISO)normen en referentiekaders. Het provinciale generieke archieftoezicht op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen is geregeld in de Gemeentewet. Het IPO heeft in 2012 een Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht opgesteld. Dit is een aanvulling en verduidelijking voor de Archiefwet op het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Dit aanvullend beleidskader is ook in 2012 door GS vastgesteld. De provincie houdt op basis van het bovenstaande toezicht op de archieven (zowel historisch als recent) van gemeenten, waterschappen en Wgr-regelingen.

Belangrijkste risico's en prioritering

Het archieftoezicht wordt nog meer risicogericht: de nadruk komt te liggen op enkele wettelijke verplichtingen, speerpunten, waarbij de risico's het grootst zijn. Dit zijn:

- De overheid (gemeente, waterschap, gemeenschappelijke regeling) zorgt ervoor dat de papieren en digitale archivering voldoet aan een door B&W/DB toe te passen kwaliteitssysteem (Archiefregeling art. 16 / KPI 1).
- De digitale en papieren archieven zijn goed geordend en toegankelijk. (AW art. 3, AB, art. 12, AR hoofdstuk 3 / KPI 3 en 4).
- De digitale en papieren archieven worden tijdig vernietigd dan wel overgebracht en openbaar gesteld (AW art. 3, 12 t/m 17 / KPI 5,6 en 8).
- De archieven worden duurzaam beheerd en zijn geplaatst in archiefruimten en bewaarplaatsen en digitale beheeromgevingen conform de wet (AW art. 3, AB art. 11, AR hoofdstukken 1 en 3 t/m 6 / KPI 3 en 7).
- De overheid zorgt bij herindeling of andere reorganisaties dat op het gebied van het archiefbeheer voorzieningen zijn geregeld.

De grootste risico's bij informatievoorziening/archiefbeheer bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zijn: digitalisering en vervanging (van papier omzetten naar digitaal), huisvesting archieven, herindelingen en reorganisaties.

Door de toenemende digitale archivering bij de lokale overheden heeft het archieftoezicht naar de stand van zaken van de digitale duurzaamheid bij de lokale overheden de komende jaren prioriteit. Digitale duurzaamheid is het overkoepelde begrip voor het gedurende een langere termijn of permanent beschikbaar, betrouwbaar en leesbaar houden van digitale informatie. Duurzame toegankelijkheid van archiefbescheiden moet bij het ontstaan geregeld worden. Als dat niet gebeurt, zijn de gevolgen vaak onomkeerbaar en komt een betrouwbare informatiehuishouding in gevaar. Bij het archieftoezicht en de beoordeling van de toezichtinformatie aan de hand van de Archiefwet- en regelgeving zal de komende jaren extra aandacht worden besteed aan duurzame toegankelijkheid van digitale informatie en vervanging.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het generiek worden van het interbestuurlijk archieftoezicht is de versterking van de horizontale verantwoording binnen de lokale overheden. Hiermee wordt de verantwoording van B&W aan de raad bedoeld. Voor het archieftoezichtstelsel is via de Archiefwet geregeld dat het interne archieftoezicht uitgevoerd wordt door de betreffende gemeente-, streek- of waterschapsarchivaris. Dit betekent dat als deze toezichttaak (gemeentelijke archiefinspectietaak) ook goed wordt ingevuld, de horizontale verantwoording van het college aan de raad op dit terrein beter kan worden uitgevoerd. Het effect is dan ook dat de provincie zijn toezichtrol ook op afstand en sober kan invullen.

Gewenst resultaat van het interbestuurlijk toezicht

De lokale overheden hebben hun digitale en papieren informatiehuishouding en archivering op orde waarmee de kwaliteit van de uitvoering van alle andere overheidstaken geborgd is.

4.2 Erfgoed / monumenten

Het toezicht op de (archeologische) monumentenzorg kan in algemene zin worden aangeduid als het verzamelen van informatie over de vraag of een (archeologische) monumentenzorg-handeling of zaak op gemeentelijk niveau voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, het vormen van een oordeel hierover en het naar aanleiding daarvan zonedig interveniëren. Het betreft in essentie het toezicht houden op de taakbehartiging van gemeenten op het gebied van monumentenzorg op de deelterreinen archeologie en monumenten. De wettelijke grondslag is niet alleen de Monumentenwet 1988, maar ook aanverwante wetgeving zoals de Wabo en het Besluit RO.

Belangrijkste risico's en prioritering

Het primaire risico van onvoldoende uitvoering van de wettelijke taken op het terrein van erfgoed / monumenten is het teloor gaan van onroerend cultureel erfgoed: cultuurhistorie, archeologie (gebouwde rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten). Een adequate vergunningverlening en handhaving, de behartiging van het erfgoedbelang in de bestemmingsplannen, handhaving van de bestemmingsplannen en het goed functioneren van monumentencommissies en van de advisering in het kader van de archeologische monumentenzorg zijn voorwaarden voor een goede gemeentelijke taakuitvoering.

Op basis van signalen en toezichtinformatie wordt bepaald welk risico bestaat op het blijvend verloren gaan van onroerend erfgoed. Bij een groot risico wordt actie ondernomen op grond van de interventieladder.

Gewenst resultaat van het interbestuurlijk toezicht

Het uiteindelijke resultaat van het interbestuurlijk toezicht op erfgoed / monumenten dient te zijn dat gemeenten op verantwoorde wijze omgaan met hun onroerend monumentaal erfgoed.

4.3 Externe veiligheid

Het interbestuurlijk toezicht op externe veiligheid richt zich op twee sporen:

1. Op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken ten aanzien van inrichtingen (vergunningverlening, toezicht en handhaving, risicoregistratie) van de gemeenten en waterschappen;
2. Het toezicht op de Ruimtelijke Ontwikkeling om de naleving van wettelijke bepalingen veilig te stellen.

Het toezicht op externe veiligheid dient afgestemd te zijn met de regierol die de provincie heeft in het kader van het Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid 2011-2014 provincie Utrecht, waarmee uitvoering wordt gegeven aan een decentralisatie-uitkering via het provinciefonds tot eind 2014.

Belangrijkste risico's en prioritering

Het niet naleven van regelgeving op het gebied van externe veiligheid kan leiden tot te grote risico's op calamiteiten met gevaarlijke stoffen rondom risicobronnen zoals inrichtingen, transportroutes, buisleidingen en op calamiteiten nabij luchthavens. Belangrijke aandachtsgebieden zijn een goede uitvoering van VTH-taken voor risicovolle inrichtingen en het in acht nemen van externe veiligheidsregelgeving in ruimtelijke plannen nabij risicobronnen. De meeste aandacht in de provincie Utrecht gaat uit naar risicovolle inrichtingen met een risicocontour buiten de inrichting en het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen, via de weg en het spoor.

Gewenst resultaat van het interbestuurlijk toezicht

Een goede organisatorische en bestuurlijke borging van externe veiligheid in gemeentelijke besluiten. Besluiten die door een goede naleving van wettelijke eisen niet leiden tot onnodige externe veiligheidsrisico's voor de omgeving.

4.4 Financieel toezicht

Het doel van het financieel toezicht op gemeenten is het bevorderen van een gezonde financiële positie van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Financieel toezicht is er mede op gericht dat gemeenten geen beroep hoeven te doen op middelen van de collectiviteit van de gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet). Het doel van financieel toezicht op de waterschappen is de beoordeling van de financiële continuïteit van het waterschap en of het waterschap in control is om de taken naar behoren uit te kunnen voeren.

De werkwijze (beleidskader 2004) van financieel toezicht is volop in ontwikkeling. De huidige beheersmatige aanpak zal worden gewijzigd naar een proportioneel risicogerichte werkwijze. Hiermee sluiten we aan op de ontwikkelingen in de wet RGT en de recente wetwijzigingen in de gemeentewet (art.203) betreffende het financiële toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. In 2014 zal er een herzien beleidskader worden vastgesteld voor het financieel toezicht in de provincie Utrecht

dat vanaf de beoordeling van de begroting 2015 zal worden gehanteerd. Dit herziene kader zal worden ingepast in het IBT-brede beleidskader.

Belangrijkste risico's en prioritering

Door de verslechterde economische omstandigheden, kortingen op het gemeentefonds en decentralisatie van rijkstaken uit het sociale domein, lopen gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen meer financieel risico. Binnen financieel toezicht zal de gewenste en noodzakelijke diepgang van het financieel toezicht worden ingezet om de toekomstige financiële problemen en risico's vroegtijdig te kunnen signaleren. Hierbij zullen de contacten met de lokale overheden worden geïntensiveerd en proactief zullen deze worden geïnformeerd over de resultaten van het financieel toezicht.

Het uitgangspunt van financieel toezicht blijft uiteraard het beoordelen van de begroting op een structureel en reëel evenwicht. Maar toezicht kan meer doen waardoor de betekenis van het toezicht voor de lokale overheden gaan toenemen. Voorbeelden die hiervoor kunnen worden ingezet zijn het meedenken (advies geven) en het proactief communiceren met deze overheden.

Gewenst resultaat van het interbestuurlijk toezicht

Voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit ertoe leiden dat financiële problemen worden afgewenteld op andere overheden op hetzelfde bestuursniveau en uiteindelijk op de gemeenschap als geheel.

4.5 Huisvesting verblijfsgerechtigden

Halfjaarlijks wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op basis van de Huisvestingswet, voor iedere gemeente in Nederland bepaald hoeveel asielzoekers, die een verblijfsvergunning hebben gekregen, dienen te worden gehuisvest in het komende halfjaar. Deze taakstelling aan gemeenten wordt bepaald op grond van de verwachte instroom en het aantal inwoners van de gemeente. Op deze manier wordt een evenredige spreiding van verblijfsgerechtigden over Nederland gewaarborgd.

Naast BZK is een belangrijke actor het COA (het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers) die zorg draagt voor het zoeken van een match tussen verblijfsgerechtigde en gemeente.

Maandelijks publiceert het COA via zijn website de realisatiecijfers per gemeente. In deze cijfers valt terug te lezen hoeveel verblijfsgerechtigden per gemeente zijn gehuisvest. Halfjaarlijks (op 1 januari en 1 juli) wordt door de provinciale toezichthouder nagegaan of de realisatie in overeenstemming is met de te huisvesten taakstelling aan verblijfsgerechtigden voor het voorbije halfjaar.

Het doel van het interbestuurlijk toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden is er zeker van te zijn dat gemeenten voldoen aan deze opgelegde taakstellingen.

Belangrijkste risico's en prioritering

Bij het bepalen of een gemeente zijn taak naar behoren heeft ingevuld, is in dit geval sprake van een hard criterium: taakstelling ten opzichte van realisatie. Indien de realisatie minder is dan de taakstelling, dan dient de toezichthouder volgens de Huisvestingswet actie te ondernemen. Er is in dit geval dus geen sprake van een risico-afweging. Op dit IBT-veld is er daardoor ook geen sprake van prioritering. Toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden vindt 'binair' plaats: er wordt voldaan aan de wet of er is niet voldaan aan de wet (en dan vindt interventie plaats).

Wel dient er rekening mee gehouden te worden dat de asielzoekersproblematiek een politiek gevoelig onderwerp is.

Gewenst resultaat van het interbestuurlijk toezicht

Het uiteindelijke resultaat van het interbestuurlijk toezicht op het huisvesten van verblijfsgerechtigden is het beschikbaar stellen van voldoende huisvesting, kwantitatief en kwalitatief, om verblijfsgerechtigde asielzoekers in de provincie Utrecht te huisvesten. Hiermee voldoen gemeenten aan de wettelijke eisen op dit gebied.

4.6 Ruimtelijke ordening

Het toezicht op de ruimtelijke ordening is tweeledig:

1. Het toezicht op het functioneren van gemeenten, voortkomend uit generieke wettelijke verplichtingen;
2. Het toezien op de naleving van specifieke provinciale regels, zoals vastgelegd in een provinciale verordening voor de ruimtelijke ordening (in Utrecht Provinciale Ruimtelijke Verordening, PRV).

In de brede juridische definitie van interbestuurlijk toezicht is ook de tweede categorie als IBT te beschouwen. Deze verschilt echter in belangrijke mate van de eerste, omdat er voor de bescherming van provinciale belangen specifieke toezicht instrumenten beschikbaar zijn. Dat betekent niet dat de IBT-instrumenten schorsing en vernietiging niet kunnen worden toegepast, maar volgens landelijke afspraken heeft toepassing van het specifieke instrumentarium uit de Wro de voorkeur, indien inpasbaar. In 3.1 wordt op deze specifieke instrumenten nader ingegaan.

Er is echter nog een belangrijk verschil tussen beide categorieën. Omdat de provinciale regels uitsluitend betrekking kunnen hebben op provinciale belangen, is het toezicht in deze categorie niet los te zien van beleidsbeïnvloeding van de gemeenten door de provincie. De provinciale belangen, vastgelegd in de provinciale ruimtelijke structuurvisie, worden niet alleen door provinciale regels beschermd; de provincies proberen de gemeenten en andere partijen die de ruimtelijke inrichting van de provincie vormgeven ook via andere strategieën te beïnvloeden (stimuleren, ondersteunen, zelf de ruimtelijke inrichting ter hand nemen). De grens tussen toezicht (vooral achteraf) en beleidsbeïnvloeding (vooral vooraf) is moeilijk te trekken.

Praktisch betekent dit, dat de meeste provincies ervoor kiezen het toezicht op provinciale belangen (en regels) en de beïnvloeding van gemeentelijk beleid en besluitvorming niet onder te brengen bij een organisatieonderdeel dat zich bezighoudt met interbestuurlijk toezicht, maar bij de (beleids)afdeling die zich met ruimtelijke ordening bezighoudt. Een tussenvorm is een organisatieonderdeel dat zich specifiek met toezicht in het kader van de ruimtelijke ordening bezighoudt.

De nadruk van het toezicht op de ruimtelijke ordening ligt op het beoordelen of een gemeente voor haar hele grondgebied beschikt over bestemmingsplannen die voldoende actueel zijn.

Naar de inhoud van bestemmingsplannen wordt op dit generieke niveau alleen gekeken, voor zover het de taakuitoefening van de gemeente betreft die van groot belang is voor het beheersen van risico's voor de veiligheid en gezondheid van mensen (met name externe veiligheid, geluid, luchtkwaliteit, grondwaterbescherming) en bij gevaar voor onherstelbare schade aan de milieukwaliteit in de provincie Utrecht. Van belang is te constateren, dat het specifieke instrumentarium uit de Wro (met name de reactieve aanwijzing) voor deze generieke wettelijke aspecten niet kan worden toegepast. Die toepassing is namelijk door de wet beperkt tot aspecten die als provinciaal belang zijn aangemerkt. Dat is voor de milieu-aspecten niet het geval, omdat de provincie Utrecht voor deze aspecten (bijna) geen specifiek beleid (bovenop de wettelijke eisen) heeft. Indien bijvoorbeeld in een bestemmingsplan de zonering rond een gevaarlijke inrichting onvoldoende is geregeld kan de

provincie geen reactieve aanwijzing geven, maar moet het plan zo nodig voor schorsing en vernietiging worden voorgedragen. Door goed vooroverleg zullen dergelijke situaties zich overigens niet snel voordoen.

Toezicht op Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV)

Deze vorm van toezicht richt zich uitsluitend op het veiligstellen van provinciale belangen. De regels ter bescherming van die belangen zijn vastgelegd in de PRV. Dit toezicht vindt plaats door het team GRO. Het betreft zowel de toepassing van de proactieve instrumenten zoals genoemd in 4.2 (voor zover daarbij van toezicht sprake is) als de reactieve instrumenten. Het toezicht is reactief, voor zover het de beoordeling van bestemmingsplannen betreft (en omgevingsvergunningen gericht op afwijking daarvan) die door gemeenten in procedure worden gebracht. De plannen worden beoordeeld om te bezien of deze in overeenstemming zijn met de PRV. Dat gebeurt in eerste instantie in het kader van het vooroverleg (ex artikel 3.1.1. BRO) en voorts, waar nodig, conform de wettelijke mogelijkheden voor reactief toezicht (zie paragraaf 4.2). De reacties op gemeentelijke bestemmingsplannen worden altijd gegeven na advies van deskundigen en betrokken beleidsteams (bijvoorbeeld natuur, cultuurhistorie, water).

De borging van de provinciale belangen vindt echter niet uitsluitend plaats door dit reactieve toezicht. Het meeste overleg tussen GRO en gemeenten vindt plaats buiten de kaders van formele procedures. De samenwerking met gemeenten is er steeds meer op gericht om gezamenlijk met de gemeente de ruimtelijke opgaven binnen de gemeente te inventariseren en vervolgens te realiseren. Het overleg richt zich dus zo veel mogelijk op gemeenschappelijkheid en samenwerking. Ook daar waar verschil van inzicht bestaat, wordt dit zo veel mogelijk buiten het kader van en voorafgaand aan formele bestemmingsplanprocedures uitgesproken. Het reactief toezicht in formele zin is dus niet meer dan een vangnet bij de borging van provinciale belangen.

Tussen het centraal IBT-team en GRO vindt zo veel mogelijk informatie-uitwisseling plaats om een compleet beeld te krijgen van de gemeentelijke taakuitoefening op het gebied van RO.

Belangrijkste risico's en prioritering

Op basis van de bij gemeenten verzamelde informatie wordt een beeld verkregen van de actualiteit van gemeentelijke bestemmingsplannen en van de mate waarin de gemeente de vergunningverlening en handhaving op orde heeft. Voor de beoordeling van deze aspecten wordt nog een beoordelingskader ontwikkeld.

Specifiek wordt bekeken hoe de gemeenten de zonering rond gevaarlijke inrichtingen en transportassen (in verband met extreme veiligheid, geluid, luchtkwaliteit, grondwaterbescherming) vormgeven.

Bij het toezicht op de Provinciale Ruimtelijke Verordening geldt dat de reactieve beoordeling van gemeentelijke plannen in de diverse stadia van de procedure gebonden is aan termijnen. Voor deze beoordeling (interne advisering door beleidsteams, advisering richting GS) zijn een registratiesysteem en werkprocesbeschrijvingen beschikbaar. Normaal gesproken leidt een goed vooroverleg tot plannen die in overeenstemming zijn met de provinciale regels. Daar waar gemeenten er toch voor kiezen het provinciaal beleid niet te volgen, wordt in principe het wettelijk instrumentarium ingezet. Dit is wel afhankelijk van de ernst en de omvang van de afwijking. Van de mogelijkheid beroep in te stellen bij de bestuursrechter wordt alleen gebruik gemaakt, indien de andere wettelijke mogelijkheden niet kunnen worden gebruikt.

Gewenst resultaat van het interbestuurlijk toezicht

1. Gemeenten beschikken over bestemmingsplannen voor het gehele gemeentelijke grondgebied die voldoende actueel zijn, goed worden nageleefd, de veiligheid en gezondheid van mensen helpen garanderen en waarin de milieukwaliteit in gebieden niet onherstelbaar beschadigd worden.
2. De provinciale ruimtelijke belangen worden nageleefd in de gemeentelijk ruimtelijke plannen.

4.7 WABO / omgevingsrecht

Het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht richt zich in hoofdzaak op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH-taken) van de gemeenten en waterschappen. Het toezicht op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling richt zich vooral op het opstellen en actueel houden van bestemmingsplannen en het voldoen aan milieuwetgeving. Voor stiltegebieden, geluidhinder en luchtkwaliteit speelt daarnaast het toezicht op besluiten waarin verkeersmaatregelen worden genomen. Het interbestuurlijk toezicht richt zich niet op de regionale uitvoeringsdienst (RUD). De RUD is immers geen bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor de naleving van de betreffende medebewindstaken. Het doel van het interbestuurlijk toezicht is het zicht houden op de kwaliteit van de decentrale taakuitvoering door gemeenten en waterschappen en het beoordelen daarvan voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen. Dat gebeurt door het verzamelen en registreren van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, het vormen van een oordeel hierover en het zonedig naar aanleiding daarvan interveniëren.

Het volgende schema bevat een (niet limitatief) overzicht van de wet- en regelgeving die valt onder het domein omgevingsrecht. De bijbehorende uitvoeringsregelgeving behoort ook daartoe, maar is door de grote omvang daarvan niet in het schema opgenomen. Het interbestuurlijk toezicht heeft alleen betrekking op die wetgeving waar gemeenten en waterschappen medebewindstaken hebben.

Schema wet- en regelgeving domein omgevingsrecht

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Wet geluidhinder
Flora- en faunawet	Wet inzake de luchtverontreiniging
Kernenergiewet	Wet milieubeheer
Monumentenwet 1988	Wet ruimtelijke ordening
Natuurbeschermingswet 1998	Waterwet
Ontgrondingenwet	Woningwet
	Provinciale verordeningen inzake omgevingsrecht zoals de Provinciale milieuverordening, de Verordening ruimte
Wet bodembescherming	De provinciale landschapsverordening

Op het moment van inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht is een beperkt aantal wetten uitgezonderd van de decentralisatie aan de provincies voor het domein omgevingsrecht. Voor deze wetgeving geldt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het interbestuurlijk toezicht op gemeenten uitvoert. Het volgende schema bevat een overzicht van die wet- en regelgeving.

Schema wet- en regelgeving uitgezonderd van decentralisatie

Wet vervoer gevaarlijke stoffen	Wet basisregistratie adressen en gebouwen
Havenbeveiligingswet	Titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer

Wetsvoorstel VTH en Provinciale Milieuverordening

De provincie volgt nauwgezet de ontwikkelingen van het wetsvoorstel Vergunningverlening, toezicht en handhaving met een uitbreiding van de bestaande kwaliteitscriteria op het gebied van vergunningverlening. Op 28 juni 2012 is een nieuwe set kwaliteitcriteria 2.1 voor de uitvoering van de VTH-taken in het landelijk Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) bestuurlijk geaccordeerd. De provincie regisseert in haar rol van regisseur van de handavingsamenwerking een implementatietraject dat doorloopt tot tenminste 1 januari 2015. Zodra de kwaliteitcriteria een wettelijke grondslag krijgen, zal het toezicht hierop ondergebracht in het interbestuurlijk toezicht.

Op 1 juli 2013 is een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in werking getreden. Met deze wijziging is de toezichtrol van de provincie uitgebreid naar gesloten bodemenergiesystemen. Op grond van de Wet milieubeheer dienen provincies stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden aan te wijzen en regels op te stellen ter bescherming van de stilte en de grondwaterkwaliteit in deze gebieden. Deze regels zijn opgenomen in de Provinciale milieuverordening (PMV). Wat betreft de grondwaterbeschermingsgebieden zijn er direct werkende regels en instructiebepalingen opgenomen voor inrichtingen. Om de kwaliteit van grondwater te beschermen dienen deze regels nageleefd te worden en dient ook het toezicht hierop voldoende te zijn.

In de herziene PMV Utrecht 2013 is een nieuw instrument opgenomen ter bescherming van de stilte, te weten richtwaarden voor het geluid van inrichtingen en andere geluidbronnen, zoals wegen en evenementen. Met deze richtwaarden moet rekening worden gehouden bij in de PMV aangewezen besluiten. Het bevoegd gezag voor het nemen van deze besluiten is in het overgrote deel van de gevallen een gemeente.

Stiltegebieden zijn ook aangewezen als provinciaal ruimtelijk belang. Hierop houdt de provincie toezicht via de informatie die uit hoofde van artikel 5 door de gemeenten wordt verstrekt.

Belangrijkste risico's en prioritering

Op basis van de uitkomsten van een risicoanalyse op landelijk niveau, aangevuld met de voor deze bestuursperiode vastgestelde relevante provinciale thema's, zijn op het terrein van WABO/omgevingsrecht de volgende onderwerpen de prioritaire IBT-ricisothema's voor de provincie:

- De asbestregelgeving door het toezicht op en de handhaving van verleende sloopvergunningen en het opsporen en tegengaan van illegale asbestverwijdering;
- De regelgeving met betrekking tot verontreinigde grond door toetsing van meldingen en toezicht op het gebruik en de afvoer van bouwstoffen;
- De regelgeving met betrekking tot de brandveiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen door het opnemen van de juiste voorschriften in de omgevingsvergunning en het handhaven van de vergunning;
- Vergunningverlening en handhaving van de regelgeving met betrekking tot risicovolle inrichtingen.
- Nadelige beïnvloeding van kwaliteit grondwater
- Het weren van gebiedsvreemde activiteiten ter voorkoming van het verloren gaan van gebieden waar het zodanig stil is dat ongestoord natuurlijke geluiden kunnen worden ervaren.

Gewenst resultaat van het interbestuurlijk toezicht

Het bevorderen van de naleving van de wettelijke medebewindtaken door gemeenten en waterschappen om risico's voor veiligheid, gezondheid en milieu te voorkomen danwel zoveel mogelijk te beperken waardoor de kwaliteit van de (fysieke) leefomgeving verbetert en tevens recht wordt gedaan aan de voorbeeldfunctie van de overheid.

4.8 Waterschappen

De provincie is, naast de toezichthouder op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, ook de toezichthouder op de waterschappen. Het toezicht op het waterschap als functioneel bestuur ligt van oudsher bij de provincies omdat zij primair verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het waterschapsbestel. De waterschappen worden ingesteld door Provinciale Staten bij verordening (reglement) waarbij de provincie het beheersgebied begrenst en aangeeft wat de taken van het betreffende waterschap zijn. Het reglement bevat eveneens regels voor de inrichting en samenstelling van het waterschapsbestuur.

Een bijzonder kenmerk van het toezicht op de waterschappen is dat het mede tot doel heeft de functionele bestuurslaag in te passen in het algemeen bestuur.

De wijze waarop de provincie invulling geeft aan het toezicht op de waterschappen is uitgewerkt in deel 3 (Provinciaal toezicht) van de 'Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen' (vastgesteld door GS van Utrecht op 28 juni 2011 en gewijzigd op 25 oktober 2011). Die uitwerking heeft betrekking op de volgende gebieden:

- financieel toezicht;
- toezicht op gemeenschappelijke regelingen en deelneming in rechtspersonen;
- toezicht op operationele besluiten;
- overig toezicht (calamiteitenplan; situatie van gevaar).

In deel 2 van genoemde nota (Beleidsmonitoring) is uitgewerkt op welke wijze de waterschappen jaarlijks rapporteren over de voortgang bij de realisering van de beleidsdoelen van het provinciale waterplan. Deze beleidsmonitoring blijft in dit beleidsplan IBT verder buiten beschouwing.

Daarnaast heeft de provincie als taak het toezicht op de uitvoering door waterschappen van de wettelijke kwaliteitscriteria handhaving in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Deze taak komt aan de orde bij het onderdeel omgevingsrecht. Ook heeft de provincie het toezicht op de kwaliteit van het archief- en informatiebeheer. Deze taak komt aan de orde bij het onderdeel archieftoezicht. In het kader van het financieel toezicht op de waterschappen wordt landelijk een uniform beleidskader opgesteld. Dit kader zal begin 2014 worden vastgesteld en in werking treden.

In deel 3 van de 'Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen' hebben gedeputeerde staten aangegeven op welke wijze zij de in dat deel genoemde besluiten beoordelen. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen. Hierbij wordt nog het volgende opgemerkt.

De vier in Utrecht gelegen waterschappen zijn alle interprovinciaal. Reglementair is bepaald dat het toezicht op het tevens in Zuid-Holland gelegen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden uitsluitend bij Utrecht berust, tenzij anders is bepaald. Het toezicht op het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en het waterschap Vallei en Veluwe is gemeenschappelijk met Noord-Holland en Zuid-Holland respectievelijk met Gelderland. Het toezicht op het waterschap Rivierenland berust bij Gelderland, tenzij anders is bepaald. Toepassing van de bevoegdheden in het kader van het toezicht geschiedt

met inachtneming van de daarvoor in het reglement of de waterverordening voor elk van de waterschappen gestelde regels.

Belangrijkste risico's en prioritering

In de regelgeving voor de waterschappen is voor een aantal besluiten een meldingsplicht opgenomen om provinciale toetsing mogelijk te maken. Dat betreft de keur, peilbesluiten, besluiten tot deelneming in rechtspersonen en calamiteitenplannen. Die toetsing wordt wenselijk geacht vanwege het belang van een goede doorwerking van provinciaal beleid en vanwege de grote gevolgen die situaties van gevaar in de sfeer van de waterstaatszorg kunnen hebben.

Gewenst resultaat van het interbestuurlijk toezicht

Het uiteindelijke resultaat van het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen is dat elk waterschap zijn taken adequaat uitvoert binnen de gestelde beleidskaders in overeenstemming met de wet en de provinciale regelgeving.