

Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht
Provincie Utrecht 2021-2024

In dialoog



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Interbestuurlijk Toezicht 2016-2020 – een terug- en vooruitblik	4
2.1 Algemene terugblik	4
2.2 Terugblik per toezichtsdomein	5
2.2.1 Financieel toezicht.....	5
2.2.2 Huisvesting vergunninghouders	5
2.2.3 Informatiebeheer	6
2.2.4 Omgevingsrecht.....	6
2.2.5 Beleidstoezicht op de waterschappen.....	7
2.3 Ervaringen van toezichtontvangers – leerpunten uit de toezichtrondes	8
3. Ontwikkelingen in het toezicht	10
3.1 Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht	10
3.2 Wet Digitale Overheid	11
3.3 Omgevingswet.....	11
3.4 Beleidstoezicht op de waterschappen.....	11
4. Visie IBT Beleid 2021-2024	12
4.1 De rol van de provincie als toezichthouder	12
4.2 Visie voor de komende beleidsperiode	12
4.2.1 Naast systematisch toezicht meer thematisch toezicht	13
4.2.2 Versterken van de horizontale controle	13
4.2.3 Beter voeren van de dialoog en beter leren via toezicht	13
4.2.4 Toezichthouden op gedeelde risico's/ uniformeren van het toezicht.....	14
4.2.5 Klachten/ signaaltoezicht	14
5. De toezichtinstrumenten en interventieladder	16
5.1 Instrumenten financieel toezicht	16
5.2 Instrumenten toezicht op de medebewindstaken	16
5.3 Instrumenten toezicht op de waterschappen	16
5.4 De IBT-interventieladder	17
6. Het beleid en doelen per toezichtdomein	19
6.1 Doel Interbestuurlijk Toezicht	19
6.2 Financieel toezicht.....	19
6.3 Huisvesting vergunninghouders	20
6.4 Informatiebeheer	21
6.5 Omgevingsrecht.....	21
6.6 (Beleids)toezicht op de waterschappen	22
7. Toezichtorganisatie: mensen en middelen	23

1. Inleiding

De provincie heeft onder meer de taak om toe te zien op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (hierna ook af te korten tot lokale overheden). Dit interbestuurlijk toezicht (toezicht tussen verschillende bestuurslagen) door de provincie richt zich op de uitvoering van een aantal wettelijke medebewindstaken die zijn opgenomen in wet- en regelgeving van de rijksoverheid. Het gaat hier om onder meer de Gemeentewet, Waterschapswet, Archiefwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Huisvestingswet. Met medebewindstaken worden de taken bedoeld waarvan de uitvoering door de rijksoverheid in wetten aan de lokale overheid is opgedragen. Ook houdt de provincie toezicht op de financiële huishouding van lokale overheden. Binnen de provincie Utrecht onderscheiden we de volgende toezichtdomeinen: financieel toezicht, huisvesting vergunninghouders, informatiebeheer, omgevingsrecht (waaronder valt Wabo – VTH taken, ruimtelijke ordening, monumenten en archeologie) en (beleids)toezicht op de waterschappen.

Interbestuurlijk toezicht is één van de pijlers van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Een zorgvuldig stelsel van checks and balances is nodig om de kwaliteit van de uitvoering van gedecentraliseerde taken te kunnen garanderen. Juist die samenhang tussen horizontale verantwoording / controle en het verticale interbestuurlijke toezicht, blijft de komende periode een belangrijk aandachtspunt bij het uitvoeren van de IBT-rol binnen de provincie Utrecht.

Met het interbestuurlijk toezicht leveren we een bijdrage aan de correcte uitvoering van de wettelijke taken door de lokale overheden, dit alles ten behoeve van een veilige en leefbare samenleving voor de burgers van onze provincie. Het interbestuurlijk toezicht in de provincie Utrecht draagt daarmee – in samenhang met het provinciale programma Sterk Utrechts Bestuur (SUB) – 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 de provincie.

In dit beleidskader wordt beschreven hoe de provincie Utrecht de komende periode invulling geeft aan haar toezichthoudende rol. Hierbij wordt aangehaakt bij de landelijke ontwikkelingen, zoals opgenomen in de Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht (ATT). In dit kader gaan we als toezichthouder meer en in een vroegtijdig stadium in dialoog met onze toezichtontvangers. Dit is ook in lijn met het coalitieakkoord 2019 -2023 'Nieuwe Energie voor Utrecht', waarin de dialoog met de lokale overheden en de inwoners één van de speerpunten is. Daarnaast bevat dit beleidskader een korte terugblik (zie hoofdstuk 2) op het interbestuurlijk toezicht in de afgelopen periode (2016-2020) en wordt per toezichtdomein vermeld waar het toezicht zich deze huidige beleidsperiode specifiek op richt (de doelen per toezichtdomein, zie hoofdstuk 6).

Om een goede kwaliteit van uitvoering van onze wettelijke toezichttaak te waarborgen en verder te professionaliseren, wordt het interbestuurlijk toezicht georganiseerd in een gesloten beleidscyclus met een beleidskader, een jaarlijkse uitvoeringsagenda en een jaarlijks evaluatieverslag. De uitvoeringsagenda wordt jaarlijks op basis van dit beleidskader opgesteld en bevat de toezichtactiviteiten voor het komende kalenderjaar, inclusief de te behalen doelen en de beschikbare en benodigde middelen. Het beleidskader wordt vastgesteld voor de periode 2021-2024. Mocht blijken dat bij het aflopen van deze periode geen grote ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, is er de mogelijkheid om het beleidskader voor in ieder geval één jaar te verlengen. De uitvoeringsagenda stemmen we af met de toezichtontvangers, met de andere provincies en (indien van toepassing) met Rijkstoezichthouders. Gedurende het kalenderjaar voeren we de toezichtactiviteiten uit volgens de planning in de uitvoeringsagenda. Halverwege het jaar wordt bekeken of tussentijdse bijsturing nodig is, bijvoorbeeld naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen of maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis van het jaarlijkse evaluatieverslag stellen we de uitvoeringsagenda voor het volgende jaar op.

2. Interbestuurlijk Toezicht 2016-2020 – een terug- en vooruitblik

2.1 Algemene terugblik

De belangrijkste uitgangspunten voor het interbestuurlijk toezicht in de beleidsperiode 2016-2020 waren risicogericht, sober toezicht (op afstand), met zo weinig mogelijk toezichtlast voor de lokale overheden. Daarbij werden de beschikbare instrumenten proportioneel ingezet. Vertrouwen in gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen stond daarbij voorop.

In 2016 zijn de informatieafspraken die wij met onze toezichtontvangers maakten, geactualiseerd en vastgelegd in de in maart 2017 vernieuwde Verordening systematische toezichtinformatie provincie Utrecht (hierna: de Verordening).

De afgelopen periode is vooral systematisch toezicht gehouden. Dit houdt in dat we op basis van de jaarlijks ontvangen toezichtinformatie de taakuitvoering op de verschillende IBT-domeinen toetsten. Die informatie ontvingen we op grond van de Verordening (voor Omgevingsrecht en Informatiebeheer), de Gemeentewet (voor financieel toezicht) en de cijfers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA, voor IBT huisvesting vergunninghouders). De mogelijke beoordelingen die wij hanteren zijn adequaat (groen, voldoende), redelijk adequaat (oranje, voor verbetering vatbaar) of niet adequaat (rood, onvoldoende). Voor financieel toezicht zijn de mogelijke beoordelingen repressief (groen, voldoende) of preventief (rood, onvoldoende) toezicht. Niet alle domeinen worden jaarlijks volledig beoordeeld, vanuit de gedachte dat het IBT sober en terughoudend dient te zijn. Bij de domeinen Omgevingsrecht en Informatiebeheer versobert het toezicht als een gemeente de taken op adequaat niveau heeft uitgevoerd. Voor financieel toezicht geldt dat op door wettelijke bepalingen (Gemeentewet) een jaarlijkse beoordeling noodzakelijk is.

Om als toezichthouder zo transparant mogelijk te zijn, publiceren we sinds 2017 alle toezichtbrieven aan de Utrechtse gemeenten op de [IBT-kaart](#) op de provinciale website. In 2020 is deze kaart vernieuwd, zodat ook makkelijker een IBT-meerjarenbeeld per gemeente en een vergelijking tussen gemeenten mogelijk is.

Met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012 werd de samenhang tussen horizontale verantwoording (controletaak van de raad c.q. het algemeen bestuur) en het verticale toezicht een belangrijk thema. Als de interne controletaak bij de lokale overheid wordt versterkt, kan dat leiden tot een versobering van het externe toezicht door de provincie. Bij de landelijke evaluatie van het IBT die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2017 liet uitvoeren, werd echter geconcludeerd dat deze controletaak in de praktijk flink achterbleef¹. Dit komt overeen met onze toezichtpraktijk tussen 2016-2020. De toezichtinformatie die wij ontvangen ter beoordeling, wordt veelal door de gemeentebesturen niet gebruikt als verantwoordingsinformatie richting de gemeenteraden. De beoogde versterking van de controletaak van de gemeenteraden is daarom nog steeds onvoldoende zichtbaar. Ter stimulering van het afgesproken stelsel van horizontale controle – verticaal toezicht, informeren wij sinds 2018 de gemeenteraden over onze toezichtbeslissingen.

¹ Pro Facto: Eindrapport Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht, Groningen 2017

2.2 Terugblik per toezichtsdomein

2.2.1 Financieel toezicht

Voor financieel toezicht is in de periode 2016-2020 het een en ander veranderd. Zo is in 2019 een nieuw en geactualiseerd gemeenschappelijk toezichtkader (GTK) voor gemeenten vastgesteld, welke het GTK uit 2014 vervangt. Het GTK is een handreiking voor gemeenten om hen te helpen bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding en zo ook meerwaarde te bieden aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. In lijn met het nieuwe GTK voor gemeenten is ook een dergelijk instrument in de maak voor de gemeenschappelijke regelingen. Het betreft hier de gemeenschappelijke regelingen waar de provincie toezichthouder van is: de gemeentelijke samenwerkingsverbanden waar de provincie zelf niet aan deelneemt. Dit GTK voor gemeenschappelijke regelingen gaat naar verwachting vanaf het begrotingsjaar 2023 gelden.

De financiële positie van gemeenten is de afgelopen jaren verslechterd. De decentralisatie van het sociaal domein in 2015, waarbij onvoldoende middelen vanuit het Rijk naar de gemeenten zijn overgekomen, wordt landelijk gezien als hét probleem. Dit wordt versterkt door de Covid-19-crisis sinds maart 2020. Gemeenten zien zich genoodzaakt hun buffers te gebruiken om tekorten in het sociaal domein op te vangen. Hierdoor is minder geld beschikbaar voor bijvoorbeeld het uitvoeren van nieuw beleid of het uitvoeren van de gezamenlijke ambities uit het interbestuurlijk programma tussen gemeenten, provincies en de waterschappen.

Daarnaast ziet het overgrote deel van de gemeenschappelijke regelingen binnen het sociaal domein de lasten stijgen. Gemeenten zijn dan vaak genoodzaakt de bijdragen op te hogen. Tevens is een trend te zien dat gemeenten een taakstelling opleggen bij gemeenschappelijke regelingen in de vorm van korting op de bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen.

Als provincie zien wij de financiële problemen bij gemeenten groter worden en zien wij ook dat de oplossingen hiervoor binnen de gemeenten zelf beperkt zijn. In januari 2020 stuurde de provincie Utrecht als financieel toezichthouder een brandbrief hierover richting de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën.

De verslechtering van de financiële situatie van de gemeenten vertaalt zich in het aantal preventieve gemeenten. In de jaren 2016 tot en met 2018 stond slechts één gemeente onder preventief toezicht. Dit betrof een nieuwgevormde gemeente, die niet op financiële gronden, maar vanwege het herindelingsproces onder preventief toezicht stond. Na beoordeling van de begroting 2021 van gemeenten zijn binnen de provincie Utrecht drie gemeenten op basis van financiële gronden onder het preventieve toezicht gesteld.

2.2.2 Huisvesting vergunninghouders

In 2016 was, vanwege de vluchtelingencrisis, de druk op de gemeenten te hoog om te kunnen voldoen aan de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders. In dat jaar werd bij negen gemeenten actief toezicht toegepast (trede drie van de interventieladder). Dit betekende dat met deze gemeenten meerdere bestuurlijke en ambtelijke gesprekken zijn gevoerd om zo deze specifieke huisvestingsopgave strakker te monitoren. Tegelijkertijd boden wij vanuit de portefeuille Wonen en Binnenstedelijke Ontwikkeling de gemeenten extra ondersteuning bij het oplossen van huisvestingsvraagstukken.

Vanaf 2017 verminderde de druk op het huisvesten van vergunninghouders en huisvestten de gemeenten in 2017 provinciebreed zelfs meer vergunninghouders dan de taakstelling voorschreef. Dit veranderde in de loop van 2020 toen gemeenten cumulatief een achterstand op de huisvesting hadden opgebouwd. Dit werd vooral veroorzaakt door het sterk gestegen gebrek aan (sociale) woningen en door de coronacrisis. Daarnaast is het Rijk sinds 2019 bezig met een inhaalslag bij het behandelen van asielaanvragen. Hierdoor is het aantal te huisvesten vergunninghouders in 2021 aanzienlijk gestegen, evenals de huisvestingsachterstand.

Om tegemoet te komen aan de complexe opgave die voor de gemeenten ligt bij de huisvesting van vergunninghouders, is door het Rijk in november 2020 gevraagd om de huisvestingsopgave toe te voegen aan de opgaven van de Provinciale Regietafel Migratie en Integratie (PRT). De provincie neemt deel aan deze PRT (onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning vanuit zijn Rijkstaken) vanuit de portefeuilles Wonen en IBT. Vanuit de PRT is aan de twee regionale samenwerkingsverbanden in de Amersfoortse en Utrechtse regio gevraagd een inventarisatie te verrichten naar kansrijke initiatieven en locaties voor de huisvesting van vergunninghouders. Daarnaast denkt de provincie via het IPO-vakberaad mee over de bruikbaarheid van het juridische instrument (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing) bij IBT Huisvesting Vergunninghouders.

2.2.3 Informatiebeheer

De afgelopen beleidsperiode is het IBT informatiebeheer vooral ingevuld als systematische toetsing of lokale overheden hun informatie- en archiefbeheer uitvoerden conform de Archiefwet en – regelgeving. Dit gebeurde in nauwe samenwerking met de archivaren en gemeentelijke archiefinspecteurs (als horizontale of interne toezichthouders). De nadruk bij deze toetsing lag vooral op het regelen van een betrouwbaar en duurzaam digitaal informatiebeheer, het regelen van het informatiebeheer bij uitbesteding van taken en de wettelijke vernietiging en overbrenging van informatie- en archiefbestanden naar de archiefdiensten.

In de periode 2016-2020 werden de meeste gemeenten beoordeeld als redelijk adequaat (oranje) en een kleine minderheid (drie) als adequaat (groen). In 2019-2020 werd één gemeente als niet-adequaat (rood) beoordeeld. Dat veel gemeenten oranje scoorden over een langere periode, heeft alles te maken met de veelheid aan wettelijke vereisten waaraan zij getoetst worden. Dit geeft dan al snel een gemiddeld totaalbeeld dat op oranje uitkomt. Ook speelt mee dat verbeteringen langere tijd nodig hebben om helemaal doorgevoerd te worden.

Ook het informatiebeheer bij het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) is in deze periode beoordeeld. In het geval van AGV is dit samen met de toezichthouder van de provincie Noord-Holland uitgevoerd. Met de provincie Gelderland zijn gesprekken gestart om ook gezamenlijk de waterschappen die we met Gelderland delen te gaan toetsen.

2.2.4 Omgevingsrecht

Het IBT Omgevingsrecht is de afgelopen periode vooral ingevuld als systematische toetsing of de lokale overheden voor de uitvoering van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) over een goed werkende en sluitende beleidscyclus beschikken (de zogenoemde 'Big Eight'). Getoetst is of gemeenten en HDSR voor de uitvoering van de VTH-taken beschikken over de wettelijk vereiste documenten: een actueel beleidsplan, een jaarlijks uitvoeringsprogramma en een jaarlijks evaluatieverslag en of deze documenten verband met elkaar houden.

Vastgesteld wordt dat steeds meer gemeenten voldoen aan deze wettelijke eisen. Over 2020 scoorden 17 Utrechtse gemeenten adequaat, tegenover 8 gemeenten in 2016. De overige gemeenten scoorden over 2020 redelijk adequaat. Geen enkele gemeente scoorde over 2020 niet adequaat; over 2016 waren dit nog 3 gemeenten. De afgelopen beleidsperiode is HDSR voor de uitvoering van deze taken steeds als adequaat beoordeeld.

Naast deze systematische toetsing is in 2019 gestart met thematisch / praktijkgericht toezicht en is het onderzoek Brandveiligheid in zorginstellingen uitgevoerd. Uit dat onderzoek werd onder andere geconstateerd dat de borging van brandveiligheid in het algemeen onvoldoende is geborgd in de Big-Eight, de regie en communicatie met de veiligheidsregio moet worden verbeterd en dat op geconstateerde overtredingen veelal niet consequent wordt gehandhaafd. De onderzoeksuitkomsten zijn met aanbevelingen met alle gemeenten gedeeld.

Verder is de afgelopen periode het taakveld Ruimtelijke Ordening (RO) getoetst. Hierbij is bekeken of de gemeenten beschikken over actuele, gebiedsdekkende bestemmingsplannen en of wettelijke eisen

en normen hierin voldoende zijn verwerkt. Over 2020 zijn alle gemeenten voor dit onderdeel als adequaat beoordeeld.

Tot slot is de taakuitvoering op het gebied van Monumenten en Archeologie beoordeeld. Deze toetsing was gericht op de behartiging van het erfgoedbelang in bestemmingsplannen, het goed functioneren van monumentencommissies en de advisering in het kader van archeologische monumentenzorg. Ook voor dit onderdeel zijn over 2020 alle gemeenten door ons als adequaat bevonden.

2.2.5 Beleidstoezicht op de waterschappen

De provincie heeft het regionaal waterbeleid vorm en plaats gegeven in het Bodem, Water- en Milieuplan 2016 – 2021. Het sectorale waterbeleid is verder uitgewerkt in de door de waterschappen vastgestelde waterbeheerplannen 2016 – 2021. Op grond van de Waterverordeningen rapporteren de waterschappen over de voortgang van de acties c.q. beleidsdoelen die volgen uit de beleidsplannen.

De schaalvergroting en de daarmee samenhangende bundeling van de uitvoering van watertaken bij de waterschappen heeft geleid tot verdergaande professionalisering. Als gevolg van deze ontwikkelingen kunnen zij hun taken op een adequaat niveau uitvoeren als functioneel bestuur. De provincie legt zich vanuit haar rol als gebiedsregisseur toe op het vormen van de verbinding tussen integrale gebiedsontwikkeling en het door de waterschappen ontwikkelde en uitgevoerde sectoraal waterbeheer. Het volgen van de realisatie van doelstellingen bij de waterschappen kan door de provincie Utrecht daarmee ook meer op hoofdlijnen plaatsvinden.

Jaarlijks beoordeelt de provincie de voortgang van de uitvoering van waterbeleid door de Utrechtse waterschappen. De waterschappen verstrekken daartoe de voortgangsrapportages die zijn opgenomen in de door GS jaarlijks vast te stellen Waterrapportage. Over de afgelopen periode kunnen wij aan de hand van de voortgangsrapportages vaststellen dat de waterschappen hun taakuitvoering op orde hebben. De uitvoering van het waterbeleid is op schema.

In de door Gedeputeerde Staten in 2011 vastgestelde 'Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen' is de visie van de provincie Utrecht op het toezicht, het wettelijk kader en criteria voor toetsing vastgelegd.

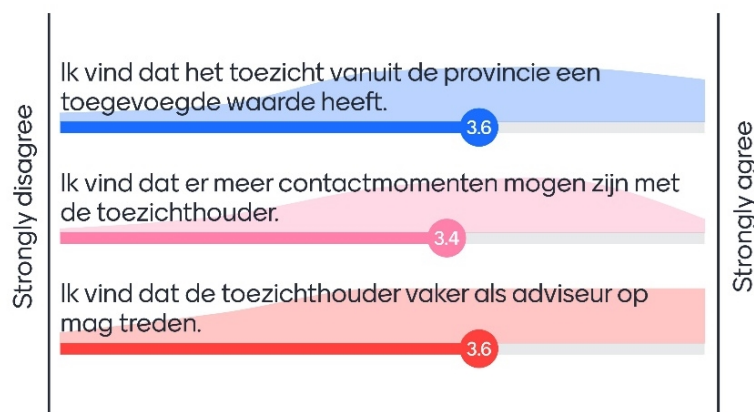
2.3 Ervaringen van toezichtontvangers – leerpunten uit de toezichtrondes

Om in beeld te krijgen hoe onze toezichtontvangers het toezicht in de afgelopen periode hebben ervaren, is in januari 2021 een meedenksessie georganiseerd. Bij deze sessie waren 18 gemeenten, 2 waterschappen, 5 gemeenschappelijke regelingen en 4 archiefdiensten aanwezig. Hierbij zijn de IBT-toezichthouders in gesprek gegaan met de (ambtelijke) toezichtontvangers vanuit alle beleidsterreinen. Bij deze integrale meedenksessie is ingegaan op het huidige toezicht – wat gaat goed en wat kan beter – en hoe het toezicht er in de toekomst uit zou kunnen zien.

Uit deze sessie is een aantal belangrijke punten naar voren gekomen (zie ook hierna het overzicht van de Mentimeter-meting en de woordwolk):

- *Frequenter contact tussen toezichthouders en toezichtontvangers;*
Toezichtontvangers noemden als voorbeelden meer voortgangsgesprekken en jaarlijkse plenaire voorlichtingsbijeenkomsten naar aanleiding van relevante ontwikkelingen.
- *De toezichthouder meer in de rol van adviseur;*
Toezichtontvangers gaven aan dat de provincie bij uitstek geschikt is om als intermediair op te treden en om kennis en best practices te delen.
- *Een betere timing van het toezicht;*
Toezichtontvangers gaven aan dat de periode tussen het aanleveren en het beoordelen van de toezichtinformatie vaak te lang is. Andere toezichtontvangers verzochten om meer tijd tussen toezichtbrieven, zodat er meer tijd is voor het doorvoeren van verbeteringen.
- *Het toezicht meer richten op gedeelde risico's en het uitvoeren van themaonderzoeken;*
Toezichtontvangers gaven hierbij aan dat ze graag zien dat themaonderzoeken van tevoren met hen worden afgestemd, zodat het doel en de toegevoegde waarde voor alle belanghebbenden duidelijk is. Zo kunnen deze thema-onderzoeken ook mogelijk worden meegenomen in de cyclus van de toezichtontvangers (bijv. eigen audits of rechtmatigheidsverantwoording).
- *De provincie meer als aanjager van de versterking van de controlerol van de gemeenteraad;*
Men ziet graag dat provincie bij de raden meer aandacht vraagt voor de toezichtbrieven en wat het bestuur met de conclusies en aanbevelingen uit die brieven gaat doen.

Hoe vinden jullie dat 'wij' scoren op de volgende onderdelen?





Bovenstaande uitkomsten uit de meedenksessie zijn in lijn met de ervaringen van de provincie als toezichthouder in de afgelopen beleidsperiode. Met het uitvoeren van toezicht is een bijdrage geleverd aan de correcte uitvoering van de wettelijke taken door de lokale overheden. Hiermee werkt toezicht als een stok achter de deur, als een stimulans voor het verbeteren van de uitvoering van die wettelijke taken.

De toezichtrol is wel – gezien ook het uitgangspunt van de Wrgt - beperkt ingevuld in die zin dat vooral systematisch toezicht is toegepast. Er bestaat daarom vooral zicht op de ‘papierene werkelijkheid’ bij de toezichtontvangers, zicht op de uitvoering in de praktijk is minder aanwezig. Zowel bij de toezichtontvanger als bij de toezichthouder is de wens geuit om het toezicht deels om te buigen naar praktijktoetsen en thema-onderzoeken gericht op risicovolle thema’s.

Een veelgehoord kritiekpunt op de provinciale toezichtrol is de timing van het toezicht. Bij de IBT domeinen (behalve financieel toezicht) is de keuze gemaakt om het toezicht uit te voeren pas nadat bij de lokale overheden het interne verantwoordingscontrolestelsel is toegepast. Deze keuze volgt uit de basisafspraken die tussen Rijk, IPO en VNG zijn gemaakt bij de invoering van de Wrgt in 2012. Dit heeft als gevolg dat wij als toezichthouder terugkijken op de taakuitvoering en daarmee vaak veel minder actuele toezichtconclusies kunnen trekken. Meer maatwerkafspraken over aanleveren en beoordelen van toezichtinformatie is een oplossing hiervoor. Hiermee kan dan ook meer rekening gehouden worden met de tijd die toezichtontvangers nodig hebben om met de verbeterpunten uit het systematisch toezicht aan de slag te gaan.

Daarnaast is er vanuit de toezichtontvangers een veelgehoorde wens om de rol van toezichthouder met de rol van adviseur te combineren, maar dat twee verschillende petten, waarvan alleen de eerste een wettelijke rol is.

Op basis van deze (leer)punten ontwikkelen wij de komende periode onze toezichtrol verder door. Zie daarvoor hoofdstuk 4.

3. Ontwikkelingen in het toezicht

Het IBT is de afgelopen jaren volop doorontwikkeld en dit zal voorlopig ook nog doorgaan. Hieronder zijn de belangrijkste ontwikkelingen vermeld.

3.1 Agenda Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht

In het Interbestuurlijk programma (IBP) is 'Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving' één van de hoofdogaven waaraan het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen gezamenlijk werken. Onderdeel van deze opgave is de vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het toezicht zo effectief mogelijk en passend is bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven. Om dit te bereiken is de Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht (ATT) opgesteld. Deze Agenda en bijbehorend Actieplan zijn respectievelijk eind 2018 en medio 2020 door de minister van BZK aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze agenda en het actieplan is beschreven hoe het IBT optimaal kan bijdragen aan het functioneren van het openbaar bestuur en welke veranderingen nodig zijn om vanuit het toezicht beter aan te sluiten bij maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Hiertoe zijn de volgende actielijnen benoemd:

1. Versterken en verbinden horizontale controle en verticaal toezicht

Uitgangspunt is dat de verantwoordelijke bestuurders van lokale overheden (zoals de gemeenteraad en het algemeen bestuur) in staat zijn een goed beeld te krijgen van de financiële gezondheid en uitvoering van de medebewindstaken door hun organisatie. Het toezicht (verticaal) ziet op het goed functioneren van dit principe, versterkt de horizontale 'checks and balances' en dient als een extra borging.

2. Voeren van dialoog/ Leren van toezicht

Het aangaan van een dialoog (ambtelijk en bestuurlijk) met de toezichtontvanger is een onmisbaar onderdeel van het toezicht. Hierdoor wordt duidelijk wat wij van elkaar verwachten en kan worden gewerkt aan verbeteringen en oplossingen.

3. Uniformeren uitvoering toezicht

Door een uniforme werkwijze/methodiek van toezicht is transparant voor de toezichtontvanger hoe wij het toezicht uitvoeren, welke criteria (normen) wij hanteren en hoe we omgaan met de bevindingen. Bij dit toezicht worden de specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld lokale omstandigheden) van de toezichtontvanger in acht genomen en passen we maatwerk toe waar nodig.

4. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's

Het toezicht richt zich op die situaties waar 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 toezichtsdomein. Per toezichtsdomein gaan we met onze toezichtontvangers in gesprek om de risico's in beeld te brengen. Wij maken per toezichtdomein voor de beoordelingsronde duidelijk op welke risico's wij extra letten.

De komende jaren wordt de ATT nader uitgewerkt. In deze beleidsperiode zoeken we bij het bepalen van de prioriteiten en onze werkwijze zoveel mogelijk aansluiting bij de actielijnen uit de ATT. Hierop wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan. In het kader van de ATT wordt niet alleen afstemming gezocht met de toezichtontvangers, maar zeker ook met het Rijk. Die gesprekken, die in IPO-verband worden gevoerd, zullen zich richten op de afbakening van de toezichtrol (van provincies) met de rol van stelselverantwoordelijke (van het Rijk). Deze gesprekken zijn nodig omdat de afgelopen periode op meerdere IBT-domeinen die afbakening niet helder blijkt en er onduidelijkheid ontstaat wie nu waar toezichthouder van is.

3.2 Wet Digitale Overheid

Naar verwachting treedt de Wet digitale overheid (Wdo) medio 2022 in werking. Op basis van deze wet gaat de provincie toezicht uitoefenen op de uitvoering van verschillende besluiten die onder deze wet vallen. Een daarvan is het Besluit digitale toegankelijkheid overheid. Op dit moment is nog onduidelijk bij welke andere besluiten die onder de wet gaan vallen de provincies een toezichtrol krijgen en wat de reikwijdte van dat toezicht is. Ook is nog onduidelijk hoe de toezichtrol van GS zoals nu opgenomen in het wetsontwerp, zich verhoudt tot de afspraken die binnen de ATT zijn gemaakt. Bij de voorbereiding van deze nieuwe toezichttaken praat de provincie via het Interprovinciaal Overleg (IPO) mee over de ontwikkelingen, de uitkomsten van pilots die momenteel door de provincies Groningen, Noord-Holland en Noord-Brabant worden uitgevoerd en de uitkomsten van de uitvoeringstoets van deze wet.

3.3 Omgevingswet

Zoals het er nu uitziet, treedt de Omgevingswet medio 2022 in werking. De Rijksoverheid wil met deze wet de regels voor ruimtelijke ontwikkelingen vereenvoudigen en samenvoegen. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving (onder meer de wet- en regelgeving met betrekking tot bouwen, bodem, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur). Als maatschappelijke doelen noemt de wetgever:

- a) een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden en
- b) de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

De wettelijke vereisten voor een professionele uitvoeringsorganisatie aan de hand van een goed werkende en sluitende beleidscyclus blijven onder de Omgevingswet ongewijzigd. In de komende periode volgen we de wetsontwikkelingen op de voet en passen we het IBT omgevingsrecht daarop aan. Dat doen we in nauwe afstemming en samenwerking met de toezichtontvangers, provincies en Rijk.

3.4 Beleidstoezicht op de waterschappen

Zoals hiervoor vermeld, treedt de Omgevingswet naar verwachting medio 2022 in werking. Deze wet gaat uit van vertrouwen tussen de verschillende bestuursorganen. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen de waterschappen en de provincie. Als provincie houden we toezicht, waarbij we vertrouwen op de expertise van de waterschappen. We streven naar een evenwichtige verhouding met de waterschappen, waarbij onze samenwerkingsrelatie en toezichtverhouding naast elkaar kunnen bestaan.

4. Visie IBT Beleid 2021-2024

4.1 De rol van de provincie als toezichthouder

In de afgelopen periode zijn een aantal landelijke en provinciale ontwikkelingen in gang gezet die invloed hebben op de invulling van het interbestuurlijk toezicht en daarmee dit beleidskader. Denk hierbij aan de in hoofdstuk 3 genoemde ATT en aan het uitvoeren van het provinciaal programma Sterk Utrechts Bestuur (SUB). De ATT beschrijft hoe het interbestuurlijk toezicht optimaal kan bijdragen aan het functioneren van het openbaar bestuur en welke veranderingen nodig zijn om vanuit het toezicht beter aan te sluiten bij maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. De actielijnen die hierin worden uitgewerkt nemen we mee in het uitwerken van onze visie. SUB is een programma binnen de provincie Utrecht dat versterking en verbetering van de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincie tot doel heeft. Dit programma sluit deels aan op de ATT en is ook van toegevoegde waarde voor het interbestuurlijk toezicht. Zowel de ATT als SUB werken aan het samenpakken van maatschappelijke opgaven en aan een goed openbaar bestuur.

Bij de landelijke uitvoering van de ATT is het ook van belang dat goede (IPO-)afspraken met Rijk tot stand komen over de toezichtrol van provincies en de stelselverantwoordelijkheid voor toezicht van het Rijk. Zie daarvoor ook hoofdstuk 3.1.

Daarnaast nemen we de uitkomsten van de in hoofdstuk 2 vermelde meedenksessies met onze toezichtontvangers en onze ervaringen als toezichthouder in de afgelopen beleidsperiode mee in onze visie. Tijdens deze meedenksessie kwam meerdere keren naar voren dat behoefte bestaat aan meer dialoog en aan een sparringpartner, een adviseur. Eén van de redenen dat dit benoemd werd, is dat de provincie in een positie zit waarin zij een ‘helicopterview’ heeft. De provincie heeft contacten met verschillende toezichtontvangers. Toezichtontvangers gaven aan dat de rol van adviseur nog onvoldoende wordt ingezet.

De hiervoor genoemde ontwikkelingen zorgen ervoor dat ook wij met een frisse blik naar de toekomst moeten kijken en na willen gaan wat wij als toezichthouders willen bereiken. Hieronder is onze visie verder uitgewerkt en wordt vermeld wat wij als toezichthouders, samen met onze toezichtontvangers, de komende jaren willen bereiken. Bij het beoordelen van de taakuitvoering, acteren wij in onze formele rol van toezichthouder, maar willen wij ook invulling geven aan een meer adviserende rol. We blijven daarbij alert op de mogelijke frictie tussen deze rollen, ‘het pettenprobleem’. Onze visie moet het doel van het interbestuurlijk toezicht ondersteunen: het bijdragen aan het goed uitvoeren van wettelijke medebewindstaken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

4.2 Visie voor de komende beleidsperiode

In lijn met de ATT en de resultaten uit de meedenksessie willen we in de komende beleidsperiode een betere balans vinden tussen toezicht houden en adviseren en tussen leren en corrigeren. Daarom leggen we meer nadruk op dialoog en lerend toezicht. Deze beleidsperiode investeren we verder in een goede relatie met onze toezichtontvangers, willen we het lerend effect van het toezicht vergroten en het toezicht richten op gezamenlijk onderkende risico's. We streven daarbij, samen met andere provincies, naar zoveel mogelijk uniformiteit. Binnen de provincie Utrecht willen we ook streven naar zoveel mogelijk integraliteit, waarbij de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen beter in beeld wordt gebracht.

Wat dit concreet betekent is uitgewerkt in de volgende paragrafen.

4.2.1 Naast systematisch toezicht meer thematisch toezicht

Zoals beschreven in de terugblik, is de afgelopen beleidsperiode vooral systematisch toezicht gehouden. De taakuitvoering door de lokale overheden beoordeelden we aan de hand van ontvangen toezichtinformatie en informatie uit (eventuele) ambtelijke en bestuurlijke gesprekken.

De komende beleidsperiode blijven we onze toezichtontvangers aan de hand van ontvangen toezichtinformatie beoordelen. Hierbij streven we naar gedifferentieerd toezicht, waarbij resultaten van vorige jaren van invloed zijn op de intensiteit van de beoordeling. Jaarlijks wordt in de uitvoeringsagenda opgenomen op basis van welke criteria de ontvangen informatie wordt beoordeeld. Hierbij wordt onderstaand stoplichtmodel gehanteerd, waarbij we de naamgeving adequaat hebben aangepast in voldoet. Bij financieel toezicht hanteren we de wettelijke termen: repressief en preventief toezicht.

Kleur	Beoordeling taakuitvoering	Intensiteit toezicht	Financieel toezicht
Groen	Voldoet	Vermindering toezicht	Repressief toezicht
Geel	Voldoet deels	Regulier toezicht	n.v.t.
Rood	Voldoet niet	Verscherping toezicht	Preventief toezicht

Omdat het systematische toezicht voornamelijk een beeld geeft van de “papieren werkelijkheid”, wordt het toezicht op alle domeinen aangevuld met thema- en praktijkonderzoeken. Op die manier verwachten we beter in beeld te krijgen of de papieren werkelijkheid overeenkomt met de praktijk. Deze onderzoeken richten we op maatschappelijk relevante onderwerpen en stemmen we af met onze toezichtontvangers. We proberen hierbij, ter bevordering van de uniformiteit van IBT, zoveel mogelijk samen op te trekken met andere provincies. Afstemming of vaststelling van gezamenlijke toezichtthema’s vindt plaats via de (IPO) vakberaden en vanzelfsprekend met de gemeenten en waterschappen die (tijdig) betrokken worden bij deze thema-onderzoeken. Ook bestaat de mogelijkheid dat themaonderzoeken worden uitgevoerd die betrekking hebben op meerdere IBT domeinen. De concreet jaarlijks per domein uit te voeren themaonderzoeken worden opgenomen in de uitvoeringsagenda.

4.2.2 Versterken van de horizontale controle

Uitgangspunt van het IBT is dat de verantwoordelijke bestuurders van de decentrale overheden (zoals de gemeenteraad en het Algemeen Bestuur) in staat zijn zich een goed beeld te verschaffen van de financiële gezondheid en uitvoering van medebewindstaken van hun organisatie. Uit de (landelijke) evaluatie van het IBT en uit de meedenksessies blijkt dat deze horizontale controle op een aantal IBT terreinen niet voldoende functioneert. De komende periode gaan we erop inzetten om gemeenteraden en algemene besturen van de waterschappen intensiever te informeren over de resultaten van ons toezicht, ten behoeve van dit horizontale controlemechanisme. Daarbij houden we vanzelfsprekend rekening met de autonomie van gemeenten en waterschappen. Hierbij zal ook rekening gehouden worden met de programma’s en instrumenten die vanuit BZK of de VNG aangereikt zijn. De wijze waarop dit gaat gebeuren, wordt uitgewerkt in de uitvoeringsagenda.

4.2.3 Beter voeren van de dialoog en beter leren via toezicht

De komende beleidsperiode investeren we verder in een goede relatie met onze toezichtontvangers. Om een goed beeld te krijgen van de dagelijkse praktijk bij toezichtontvangers zijn gesprekken over dilemma’s en casuïstiek cruciaal. Op die manier ontstaat meer inzicht in het verhaal achter de schriftelijke stukken. Een open houding tussen toezichthouder en toezichtontvanger is hierbij van

belang. Hierbij stellen wij ons op als een professionele gesprekspartner en zoeken we naar het lerende perspectief, maar zijn we ook kritisch in het belang van de verbetering van de organisatie en de uitvoering. Daarbij is het van belang dat de gemeente weet welke rol de toezichthouder aanneemt. Enerzijds kan worden opgetreden als gesprekspartner, anderzijds moeten wij invulling geven aan onze formele rol als toezichthouder.

Het voeren van de dialoog en het leren via toezicht willen we versterken en vormgeven door:

- het jaarlijks of tweejaarlijks (afhankelijk van de intensiteit van het toezicht) voeren van ambtelijke proloog en/ of voortgangsgesprekken met toezichtontvangers. Hierbij worden in ieder geval de voorgaande toezichtresultaten, de actualiteiten bij toezichthouder en toezichtontvanger en nieuwe landelijke ontwikkelingen op het gebied van wetgeving besproken;
- het (opnieuw) instellen van een of meer klankbordgroepen met vertegenwoordigers van toezichtontvangers waarmee periodiek wordt overlegd over ontwikkelingen in het toezicht, uit te voeren themaonderzoeken en belangrijkste risico's waarop het toezicht zich kan toespitsen.
- het organiseren van plenaire bijeenkomsten voor alle toezichtontvangers over actuele ontwikkelingen in de toezichtdomeinen, resultaten van uitgevoerde themaonderzoeken en dergelijke. Dit kan worden aangevuld met handreikingen met bijvoorbeeld best practices vanuit de toezichthouder.
- een faciliterende rol te vervullen (voor zover dat niet strijd is met de rol van toezichthouder) voor gemeenten die op enig moment hulp kunnen gebruiken met het delen van kennis of bij het uitvoeren van de opgedragen taken.
- De samenhang per gemeente over de verschillende beleidsterreinen in beeld brengen. Hierdoor ontstaat meer inzicht in het verhaal achter de schriftelijke stukken, de verschillende beleidsterreinen hebben vaak invloed op elkaar. Dit integrale overzicht kan ook van toegevoegde waarde zijn voor andere (beleids)dossiers welke spelen binnen de provincie Utrecht.

4.2.4 Toezichthouden op gedeelde risico's/ uniformeren van het toezicht

Komende beleidsperiode spitsen we toezicht meer toe op die situaties waar risico's zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. De risico's kunnen per toezichtdomein en per lokale of regionale overheid verschillen. Per toezichtdomein gaan we met onze toezichtontvangers in gesprek om de risico's in beeld te brengen. Wij maken per toezichtdomein voor de beoordelingsronde duidelijk op welke risico's extra wordt gelet. Dit wordt uitgewerkt in de uitvoeringsagenda. Ook het benoemen van risico's wordt zoveel mogelijk afgestemd met de andere provincies.

Daarnaast gaan we met de andere provincies in het kader van de ATT in overleg om te komen tot uniforme toezichtkaders voor de domeinen Omgevingsrecht en Informatiebeheer.

Daarnaast gaan we verder met het stroomlijnen van het toezicht op de waterschappen. Dit betekent intern meer samenhang tussen het beleidstoezicht op de waterschappen en het toezicht op de waterschappen vanuit IBT omgevingsrecht, IBT informatiebeheer en financieel toezicht. Daarbij hoort ook dat we met collega-provincies doorgaan met het maken van concrete toezichtafspraken voor de interprovinciale waterschappen. We vinden het belangrijk dat we zoveel mogelijk samen met die provincies optrekken om ook de toezichtlast bij de waterschappen zo klein mogelijk te houden.

4.2.5 Klachten/ signaaltoezicht

Bij klachten en meldingen nemen we contact op met de toezichtontvanger en melder om vast te stellen of de taakuitvoering van de lokale overheid voldoet. Ook kunnen we bij incidenten met grote maatschappelijke en bestuurlijke gevolgen zelf het initiatief nemen om nader onderzoek te doen naar de taakuitvoering van de betrokken lokale overheden.

Als toezichthouder hebben wij ook een signaalfunctie. Als wij ontwikkelingen of problemen signaleren die een individuele situatie overstijgen, kunnen wij naar aanleiding daarvan actie ondernemen. Zoals

het bij andere toezichthouders (bij andere provincies of rijksdiensten) nagaan of zij vergelijkbare situaties kennen en hoe hiermee wordt omgegaan. Ook kunnen we, o.a. via lobby, bij de wetgever aandringen op wijziging van wettelijke voorschriften die in de praktijk niet meer voldoen.

5. De toezichtinstrumenten en interventieladder

5.1 Instrumenten financieel toezicht

Bij het financieel toezicht zijn twee wettelijke vormen van toezicht mogelijk: repressief toezicht en preventief toezicht. Repressief toezicht is de standaard toezichtvorm. Dit betekent dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen) en niet afhankelijk zijn van een voorafgaande goedkeuring door GS. Preventief toezicht is de uitzondering en wordt ingesteld wanneer een gemeente niet voldoet aan de criteria structureel en reëel evenwicht in de begroting. Preventief toezicht is ook mogelijk als een gemeente de begroting niet volgens de wettelijke indientermijn indient of als er sprake is van een herindelingsproces. Bij preventief toezicht kunnen de begroting en de daaropvolgende wijzigingen pas worden uitgevoerd, nadat ze zijn goedgekeurd door GS. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen, zonder voorafgaande toestemming van GS.

5.2 Instrumenten toezicht op de medebewindstaken

De provincie beschikt voor het toezicht op de gemeentelijke medebewindstaken over twee instrumenten:

1. Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (artikel 124 Gemeentewet)

Als een lokale overheid nalaat om een besluit te nemen, of een wettelijke taak in medebewind niet naar behoren uitvoert, is sprake van taakverwaarlozing. In dat geval kunnen GS besluiten dat zij de uitvoering van de taak overnemen op kosten en in naam van de lokale verheid. Bij taakverwaarlozing hanteert de provincie het [Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing](#) en de daarop gebaseerde IBT-interventieladder. Zie hieronder bij 5.4.

2. Schorsing en vernietiging (artikel 273a Gemeentewet)

Schorsing en vernietiging is een kroonbevoegdheid. GS dan wel de commissaris van de Koning 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.

5.3 Instrumenten toezicht op de waterschappen

Bij het toezicht op de waterschappen beschikt de provincie over de volgende instrumenten:

1. Aanwijzing (artikel 3.12 Waterwet)

GS 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. Als het bestuur niet, niet tijdig of niet naar behoren gevolg geeft aan de aanwijzing, kunnen GS namens en ten laste van het bestuur hierin voorzien.

2. Taakverwaarlozing (artikel 60 Waterschapswet)

Wanneer het Dagelijks Bestuur een door een wet, algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorzien GS daarin namens en op kosten van het Dagelijks Bestuur (artikel 60 van de Waterschapswet).

3. Schorsing en vernietiging (artikel 156 Waterschapswet en artikel 10:43 van de Algemene wet Bestuursrecht)

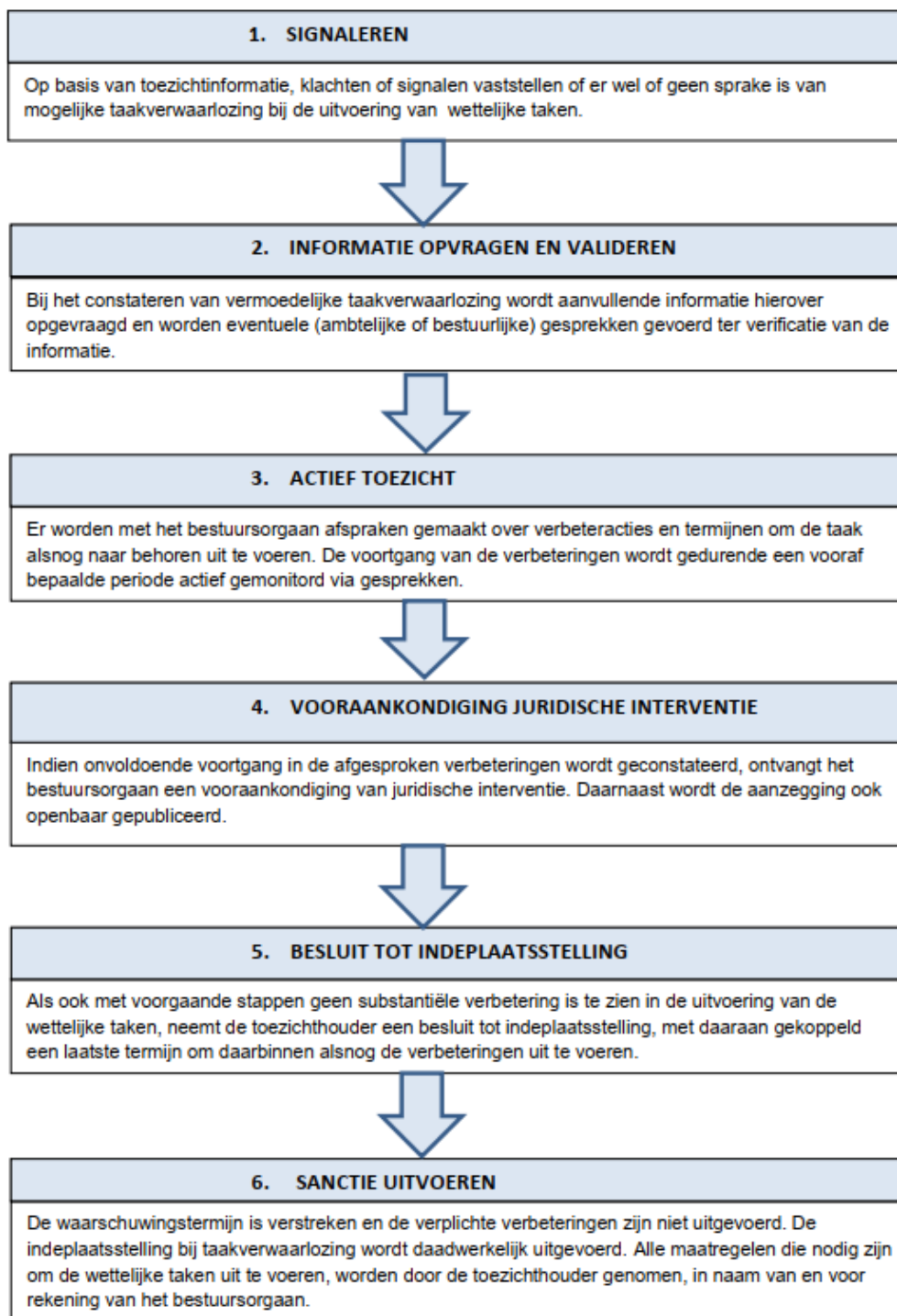
Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur kan door GS worden vernietigd. Hangende het onderzoek of er reden is om tot vernietiging over te gaan, kan het besluit worden geschorst door GS.

5.4 De IBT-interventieladder

In geval van taakverwaarlozing hanteren we het 'Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' en de bijbehorende IBT-interventieladder. Dit interventieproces kent zes stappen. Afhankelijk van de urgentie en de impact van de taakverwaarlozing kunnen in uitzonderlijke gevallen stappen van de interventieladder worden versneld of zelfs worden overgeslagen. Dit geldt ook voor afschaling op de IBT-interventieladder. Uiteraard moeten daarbij wel de gebruikelijke regels van behoorlijk bestuur worden nageleefd. Belangrijk hierbij is ook dat er een beginselplicht bestaat voor de provincie om bij geconstateerde taakverwaarlozing bij gemeenten of waterschap een besluit tot indeplaatsstelling te nemen. Dit betekent dat de provincie bij geconstateerde taakverwaarlozing een besluit tot indeplaatsstelling moet nemen, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.

Een interventietraject kan opgestart worden als gevolg van resultaten van het systematisch toezicht of van een uitgevoerd thema-onderzoek of reality check. Maar ook een signaal of een klacht van burgers of bedrijven kan aanleiding zijn om een interventietraject op te starten, waarbij wij de IBT-ladder hanteren. Op basis van resultaten van het systematisch toezicht vindt ook afschaling plaats.

Over de effectiviteit van het juridische instrument (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing) bij het beleidsterrein huisvesting vergunninghouders wordt binnen het IPO-vakberaad nog nagedacht. Eventuele ontwikkelingen hierover worden meegenomen in de IBT-uitvoeringsagenda.



6. Het beleid en doelen per toezichtdomein

6.1 Doel Interbestuurlijk Toezicht

Het doel van het IBT in de provincie Utrecht is het borgen en bevorderen van een correcte uitvoering van wettelijke (medebewinds)taken door lokale overheden. Burgers moeten kunnen vertrouwen op een blijvend goed functionerend openbaar bestuur dat het goede voorbeeld geeft. Met IBT willen we bijdragen aan een sterk en krachtig openbaar bestuur in de provincie Utrecht.

Via onze toezichtrol houden wij zicht op de kwaliteit van naleving van wettelijke (medebewinds)taken die alle Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen hebben. Dit doen we op de domeinen financiën, informatiebeheer, omgevingsrecht en huisvesting vergunninghouders. Ook houden we beleidstoezicht op de waterschappen. Dit is geen limitatieve opsomming. Als de komende jaren blijkt dat er bij andere medebewindstaken via wetgeving een toezichtrol aan GS is toebedeeld of grotere risico's zijn, dan besteden we hieraan in de uitvoeringsagenda extra aandacht.

We verbinden IBT zoveel mogelijk met projecten uit het programma Sterk Utrechts Bestuur, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur, om zo ook de impact van ons toezicht te vergroten.

Concreet streven we ernaar dat eind 2023 geen enkele lokale overheid als 'voldoet niet' wordt beoordeeld en dat – voor de uitvoering van de medebewindstaken - minstens de helft van alle overheden als 'voldoet deels' en de andere helft als 'voldoet' wordt beoordeeld. Voor het financieel toezicht streven we ernaar dat geen enkele gemeente onder preventief toezicht komt.

In de jaarlijkse uitvoeringsagenda IBT met activiteiten voor het komende jaar, nemen we de beoordelingscriteria per toezichtdomein op zodat voor de toezichtontvangers transparant is waar we ons oordeel op baseren. Daarnaast streven we ernaar om eventuele interventies binnen een jaar af te ronden. Dat wil zeggen dat we er samen met die lokale overheid aan werken dat het specifieke onderdeel waarop die overheid tekortschiet binnen een jaar weer op orde is, of afgesproken verbeteringen zijn doorgevoerd. Daarbij wijzen we erop dat toezicht nadrukkelijk niet het primaire instrument is om deze doelen te bereiken. Voorop staat dat het de verantwoordelijkheid van de betreffende overheid is om haar eigen taken - ook die in medebewind - goed uit te voeren en om financieel stabiel te zijn. Daar hoort bij dat primair de horizontale checks and balances op passende wijze worden ingevuld. Ons - verticale - toezicht versterkt dit en corrigeert waar nodig.

Hieronder beschrijven we per toezichtdomeinen globaal waar we met ons IBT aandacht aan besteden en het doel dat we hiermee nastreven. Dit wordt nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda.

6.2 Financieel toezicht

De financieel toezichthouder houdt toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, bevordert een gezonde financiële huishouding en biedt daarmee meerwaarde aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Financieel toezicht is een wezenlijk onderdeel van de 'checks and balances' binnen het openbaar bestuur en draagt hiermee bij aan het voorkomen dat een gemeente niet meer in staat is de financiële tekorten zelf op te lossen. Een gemeente die toch nog in financiële moeilijkheden komt, kan op grond van Artikel 12 Financiële-verhoudingswet een beroep doen op de collectieve middelen in het gemeentefonds.

Het belang van het financieel toezicht ligt dus bij de gezamenlijkheid van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. Het toezicht draagt bij aan het borgen van een gezonde financiële huishouding voor deze lokale overheden.

Doelstelling financieel toezicht

Gemeenten helpen bij het bevorderen van een gezonde financiële huishouding en daarmee meerwaarde bieden aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarbij beoordelen we of de lokale overheden de (meerjaren) begroting structureel en in evenwicht hebben vastgesteld (art. 189 Gemeentewet).

6.3 Huisvesting vergunninghouders

De Huisvestingswet bepaalt dat gemeenten zorg moeten dragen voor het huisvesten van vergunninghouders. Dit zijn asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen. Daartoe bepaalt de Rijksoverheid ieder half jaar het aantal vergunninghouders dat iedere gemeente moet huisvesten. Tijdige realisatie van die vastgestelde taakstelling is belangrijk voor het optimaal kunnen blijven benutten van de asielzoekerscentra waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk de opvang van asielzoekers tijdens hun asielprocedure. Tevens bevordert consistente huisvesting een snellere integratie van vergunninghouders in de samenleving.

De toezichthouder ziet erop toe dat de gemeente de Huisvestingswet naleeft en de aan de gemeente gekoppelde vergunninghouders tijdig huisvest. Wanneer gemeenten moeite hebben met het halen van hun halfjaarlijkse taakstelling, gaat de toezichthouder in gesprek met de gemeenten om te kijken wat de knelpunten voor het huisvesten zijn. Hierbij worden ook adviseurs vanuit het programma Versnelling Woningbouw betrokken, zodat er vanuit verschillende expertises naar de problemen gekeken kan worden.

Tevens neemt de provincie zowel vanuit de portefeuilles IBT als Wonen deel aan de Provinciale Regietafel Migratie en Integratie (PRT), om hier actief mee te denken hoe gemeenten kunnen worden geholpen bij de complexe huisvestingsopgave. Hier denkt de toezichthouder actief en flexibel mee om met de gemeenten tot werkzame oplossingen te komen.

Doelstelling IBT huisvesting vergunninghouders

Erop toezien dat gemeenten zorgdragen voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling (art.28 Huisvestingswet 2014). Daarnaast pakt de toezichthouder een actieve rol om samen met gemeenten na te denken over oplossingsrichtingen met betrekking tot de huisvestingopgave. Verder vervult de toezichthouder een signalerende rol naar collega's binnen de provinciale organisatie.

6.4 Informatiebeheer

Toegankelijke en betrouwbare informatievoorziening en overheidsarchieven zijn essentieel voor goed bestuur en is ook het hoofddoel dat wij nastreven met dit IBT-domein. Het op orde zijn van de digitale en papieren archivering is een voorwaarde om alle andere overheidstaken goed uit te kunnen (blijven) voeren. Wanneer het informatiebeheer niet op orde is, belemmert dat een goede bedrijfsvoering en de transparante verantwoording naar de samenleving.

De provincie ziet erop toe dat gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hun archiefwettelijke taken op een goede manier uitvoeren. Dit houdt in dat de lokale overheden de onder hen berustende archiefbescheiden (analoog en digitaal) in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren, alsmede zorg dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden (art. 3 Archiefwet 1995). In de Archiefwet is daarnaast een belangrijke controlerende rol weggelegd voor de (interne) gemeente- en waterschapsarchivaris. Dit maakt een hechte samenwerking tussen de externe (interbestuurlijke) en interne toezichthouders belangrijk.

De toetsingskaders zijn de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995, Archiefregeling en aanvullende specifieke en lokale regelgeving. De toezichtcriteria waarop de provincie toetst zijn opgenomen in het Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht. Bij de aankomende wijziging van de Archiefwet (beoogde invoering 2023), zal ook het aanvullend beleidskader gewijzigd moeten worden.

Doelstelling IBT informatiebeheer

Dat alle gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen beschikken over een toegankelijke en betrouwbare informatiehuishouding, zowel analoog als digitaal. Dit is een belangrijke voorwaarde om overheidstaken goed uit te kunnen voeren.

6.5 Omgevingsrecht

Omgevingsrecht is een verzamelterm voor wet- en regelgeving die gaat over de fysieke leefomgeving, zoals milieu, natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling. De hoofddoelstelling van deze wetgeving is het bewerkstelligen en behouden van een gezonde en veilige leefomgeving. De lokale overheden spelen daarbij een belangrijke rol door een adequate uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Als de lokale overheid deze taken niet goed uitvoert kan dat grote invloed hebben op de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving. De provincie houdt toezicht op een goede (taak)uitvoering van deze VTH-taken. Daarnaast omvat het toezicht op omgevingsrecht het toezicht op monumentenzorg, dat zich richt op de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van het beschermen van archeologie, cultuurhistorie en monumentenzorg uitvoeren. Tot slot valt ook het toezicht op Ruimtelijke Ordening hieronder. Hierbij gaat het met name om de aanwezigheid van gebiedsdekkende bestemmingsplannen/ omgevingsplannen en of wettelijke eisen en normen hierin voldoende zijn verwerkt. Hoe het toezicht per jaar vorm wordt gegeven is vermeld in de uitvoeringsagenda.

Doelstelling IBT VTH en RO

Dat (VTH) lokale overheden de VTH taken op een strategische en programmatische wijze uitoefenen (art. 5.7 Wabo/art. 18.19 concept Omgevingswet) en dat lokale overheden een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden (Omgevingswet).

Doelstelling IBT Monumenten en Archeologie

Dat de lokale overheden hun taken op het gebied van archeologie, cultuurhistorie en monumenten conform de wet uitvoeren. Het gaat hierbij om de bescherming, het onderhoud en het herstel van onroerende goederen die van belang zijn door hun historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde (Erfgoedwet / Omgevingswet).

6.6 (Beleids)toezicht op de waterschappen

De provincie houdt toezicht op uitoefening van taken en bevoegdheden van het waterschap in volle omvang. Als het gaat om het toezicht op beleidsdoelen zijn hiervoor het Provinciaal Waterplan en het door het waterschap vastgestelde Waterbeheerplan de belangrijke ankers. Daarnaast valt de reguliere taakuitoefening (peilbesluiten, waterbeheer, rioolwaterzuiveringsinstallaties etc.) ook onder het toezicht. De vastgestelde Relatie Provincie Utrecht met Utrechtse waterschappen maakt (naast in waterverordeningen opgenomen regelgeving) onderdeel uit van invulling van de toezichttaak.

Doelstelling (beleids)toezicht op de waterschappen

Dat alle waterschappen een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer uitvoeren (Waterwet / Omgevingswet).

7. Toezichtorganisatie: mensen en middelen

Het interbestuurlijk toezicht wordt binnen de provincie grotendeels uitgevoerd door het centrale cluster IBT (onderdeel van team Bestuur, Europa en Interbestuurlijk toezicht - BEI). Het beleidstoezicht op de waterschappen wordt uitgevoerd bij het team Water en Bodem (WEB) / domein Landelijke Leefomgeving (LLO). Het financieel toezicht op de waterschappen, toezicht op de VTH-taken en op het informatiebeheer van de waterschappen wordt uitgevoerd door het cluster IBT.

Voor het IBT omgevingsrecht/ruimtelijke ordening wordt inhoudelijke kennis en toetsingsondersteuning geleverd door het team Gemeentelijke Ruimtelijke Ontwikkeling (GRO) van het domein Stedelijke Leefomgeving (SLO). Het beleidsteam Cultuur, Erfgoed en Recreatie (CER), eveneens van het domein SLO, biedt eveneens toetsingsondersteuning bij het IBT monumenten en archeologie.

Voor de uitvoering van dit beleidskader hebben we de beschikking over 9.1 fte. Daarnaast maken we gebruik van ondersteuningsuren van team BEI en de productie-uren van de hierboven genoemde beleidsteams.

Voorts hebben we een jaarlijks werkbudget van € 63.000,-. Nieuwe ontwikkelingen op een van de toezichtgebieden (bijvoorbeeld een calamiteit of wijziging in regelgeving) kunnen het noodzakelijk maken om andere werkzaamheden uit te voeren dan we in dit beleidskader beschreven hebben. Deze wijzigingen worden dan opgenomen in de eerstvolgende uitvoeringsagenda, inclusief een vernieuwde prioritering.

In het geval dat uit onze toezichtwerkzaamheden (zowel systematisch toezicht als thema-onderzoeken of signaaltoezicht) blijkt dat er sprake is van aanzienlijke verslechtering van de taakuitvoering en meer interventies noodzakelijk zijn, zal dit ook gevolgen hebben voor de uitvoering van dit beleidskader. Dit wordt dan in de betreffende uitvoeringsagenda toegelicht. Dit geldt ook voor nieuwe toezichttaken die voortkomen uit nieuwe of gewijzigde wetgeving. Om deze nieuwe toezichttaken uit te kunnen gaan voeren, zal opnieuw de beschikbare formatie bezien moeten worden.