




Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019

Vertrouwen en verantwoord

januari 2016

 provincie
Gelderland

Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Ontwikkelingen vanaf 2014	3
1.2	Doel van het programma	3
1.3	Opzet van het programma	4
2	Informatieverstrekking	5
2.1	Hoe komen wij aan de benodigde informatie?	5
2.2	Spelregels m.b.t. de informatieverstrekking	5
3	Prioritaire toezichtdomeinen	7
4	Beoordeling	8
4.1	Beoordeling per toezichtdomein	8
4.2	Totaalbeeld van alle toezichtdomeinen	8
4.3	Werken in vertrouwen met onze partners	8
5	Ruimtelijke Ordening	9
5.1	Risico's	9
5.2	Informatie	9
5.3	Beoordeling	10
6	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)	11
6.1	Risico's	11
6.2	Informatie	12
6.3	Beoordeling	12
7	Financieel toezicht	13
7.1	Risico's	13
7.2	Informatie	13
7.3	Beoordeling	14
8	Archief toezicht	16
8.1	Risico's	16
8.2	Informatie	16
8.3	Beoordeling	17
9	Huisvesting verblijfsgerechtigden	18
9.1	Risico's	18
9.2	Informatie	18
9.3	Beoordeling	18
10	Water	20
10.1	Risico's	20
10.2	Informatie	20
10.3	Beoordeling	21
11	Samenvatting toezichtdomeinen	22
	Bijlage Bestuurlijke interventieladder	23

Inleiding

De Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) heeft bij invoering in 2012 het toezicht tussen bestuurslagen ingrijpend veranderd. Het doel van de verandering was om de toezichtlasten te verminderen en het stelsel van interbestuurlijk toezicht transparanter te maken. Daarnaast werd de rol van de gemeenteraad of algemeen bestuur benadrukt. Zij zijn immers als eerste verantwoordelijk voor het horizontaal toezicht en de controle op het (gemeentelijk) bestuurlijk handelen. Pas daarna is de provincie, als interbestuurlijk toezichthouder op de lokale overheden, aan zet. Wanneer deze controle goed werkt, kan de rol van de interbestuurlijk toezichthouder beperkt blijven.

Uitgangspunt van de Wrgt is daarom vertrouwen; het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent. En dat de horizontale verantwoording - van gemeentebestuur aan gemeenteraad of van dagelijks bestuur aan algemeen bestuur - op orde is. Verder geldt het uitgangspunt 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik': lokale overheden hoeven hun verantwoordingsinformatie maar één keer aan te leveren.

Het interbestuurlijk toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. Het is niet bedoeld om kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren. Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd. Of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. Dan kan de toezichthouder gebruikmaken van deze instrumenten:

- Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing: als een lokale overheid een medebewindstaak verwaarloost, kan de toezichthouder die taak overnemen.
- Schorsing en vernietiging: als lokale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en/of vernietigen. Wij kunnen besluiten voordragen tot schorsing of vernietiging. Schorsen of vernietigen gebeurt bij Koninklijk Besluit.

Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een 'interventieladder'. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument (zie bijlage 1).

1.1 Ontwikkelingen vanaf 2014

In 2014 hebben we het uitvoeringsprogramma 2014-2015 (hierna: "programma") vastgesteld. Een looptijd van twee jaar. Dit keer kiezen we voor een looptijd van vier jaar, waardoor het gelijk oploopt met het huidige coalitieprogramma. Sinds de vaststelling van het vorige programma hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan op diverse toezichtdomeinen. Zo is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) veranderd en er zijn verplichte financiële kengetallen ingevoerd die van invloed zijn voor het financieel toezicht. Bovendien kreeg de vluchtelingenproblematiek in 2015 een grote onvoorziene omvang hetgeen zijn effect heeft op het tijdig huisvesten van statushouders. Dit zijn voorbeelden van ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar die ervoor gezorgd hebben dat we andere keuzes hebben gemaakt in enkele toezichtdomeinen met betrekking tot de wijze van beoordelen. Verderop in dit programma wordt het per toezichtdomein beschreven.

1.2 Doel van het programma

Met dit uitvoeringsprogramma 2016-2019 geven wij een uitwerking aan het interbestuurlijk toezicht ("IBT") zoals bedoeld in de Wrgt en de specifieke wetten die door de Wrgt zijn gewijzigd. Dit is vertaald naar concrete onderwerpen en toezichtdomeinen, waarmee we aangegeven wat de

hoofdaccenten zijn voor het toezicht in de eerstkomende tijd. We maken beleidskeuzes, die bepalend zijn voor de inrichting en uitvoering van ons toezicht.

Het programma vormt de basis voor de te verstrekken toezichtsinformatie door lokale overheden, zie ook www.gelderland.nl/ibt.

1.3 Opzet van het programma

Er zijn zes domeinen gekozen waarop wij systematisch toezicht houden. Dit zijn in onze optiek de meest risicovolle. Het betreffen de volgende domeinen:

- Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)
- Archief
- Financiën
- Ruimtelijke ordening
- Huisvesting Verblijfsgerechtigden
- Water

Dit programma beschrijft per toezichtdomein:

- de belangrijkste risico's bij geen of een gebrekkige uitvoering van de desbetreffende wettelijke taak door lokale overheden;
- de (kern)informatie die de provincie als toezichthouder wil ontvangen van de lokale overheden en waarover zij met die lokale overheden afspraken wil maken;
- de voorwaarden/omstandigheden waaronder naar het oordeel van de provincie sprake is van een voldoende (**groen**), een matige (**oranje**) of een onvoldoende (**rood**) taakuitvoering door een lokale overheid, hetgeen ook leidt tot een verschil in frequentie en intensiteit van het toezicht.

Het programma (of onderdelen daarvan) zal periodiek en naar behoefte worden geactualiseerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van concrete ervaringen of signalen van gemeenten onder toezicht. Maar ook op basis van veranderende wetgeving, actuele(re) risicoanalyses of gewijzigde bestuurlijke inzichten of vanwege ontwikkelingen op de verschillende toezichtdomeinen. Mochten er buitengewone omstandigheden zijn, dan kunnen we afwijken van de reguliere aanpak (zoals beschreven per toezichtdomein) en de stappen van de interventieladder.

In het voorliggende programma ligt bij de verschillende toezichtdomeinen het accent op gemeenten. Bij de toezichtdomeinen Water, WABO en Archief vindt ook toezicht op de waterschappen plaats.

Voor de gemeenschappelijke regelingen zijn de deelnemende gemeenten in eerste instantie het controlerende orgaan. Als provincie houden we (conform de wet en uitgangspunten van IBT) terughoudend toezicht op het archief en de financiën tenzij de provincie zelf deelnemer is aan de regeling, dan is het Rijk toezichthouder.

Dit document heeft de status van een bestuurlijk geaccordeerd programma en uitgewerkt bestuurlijk kader. Het geeft aan wat nodig is voor het door ons uit te voeren toezicht en daarnaast welke interventies mogelijk zijn (hetgeen per toezichtdomein in beeld wordt gebracht).

Eenzijds hebben we gestreefd naar een zo compleet en transparant mogelijk toezichtprogramma, anderzijds is ook bewust gekozen om voldoende ruimte te laten en niet alles tot in detail vast te leggen. We hebben op verschillende onderdelen van het programma 2014-2015 feedback gevraagd en de resultaten daarvan gebruikt bij de totstandkoming van het vernieuwde programma.

Overigens willen we in de periode 2016-2019 we het IBT op het cultureel erfgoed meer vorm gaan geven. De precieze werkwijze, de te ontvangen informatie alsmede de beoordeling daarvan zal in 2016 duidelijk worden.

2 Informatieverstrekking

De uitgangspunten van het IBT zijn onder andere:

- vermindering van de bestuurlijke en ambtelijke drukte;
- versobering van het toezicht.

Daarvoor dient de te verstrekken informatie te voldoen aan de eisen van selectiviteit en proportionaliteit.

Wij voeren het toezicht risicogericht uit: niet op alle medebewindstaken (toezichtsdomeinen), maar alleen op de taken die de grootste risico's met zich meebrengen. De systematische informatievoorziening beperkt zich dan ook tot deze taken en heeft heel gericht als doel dat wij een oordeel kunnen vormen over de kwaliteit van de uitvoering van deze medebewindstaken door een lokale overheid. De wijze waarop we deze informatie ontvangen en welke middelen daarbij worden ingezet, kan per medebewindstaak verschillen.

Het is belangrijk dat voor alle betrokken partijen duidelijk is welke informatie door een lokale overheid wordt verstrekt aan de toezichthouder, hoe vaak en op welke wijze. Grofweg is de benodigde toezichtinformatie als volgt in te delen:

- Gestructureerde of systematische toezichtinformatie: het betreft informatie die met een zekere regelmaat wordt verstrekt door de lokale overheden. De vraag naar deze informatie wordt door de toezichthouder vooraf bekend gemaakt aan de lokale overheden, of is reeds in wet- en regelgeving geregeld (zoals jaarprogramma's en –verslagen);
- Incidentele informatie: veelal op basis van signalen, meldingen en klachten die bij de toezichthouder binnenkomen;
- Nadere, aanvullende en gerichte informatie uit realitychecks: nader onderzoek, bijvoorbeeld aan de hand van dossiers of vraaggesprekken, om steekproefsgewijs of gericht aanvullende informatie te verkrijgen.

2.1 Hoe komen wij aan de benodigde informatie?

Van de lokale overheden wordt gevraagd om zorg te dragen voor een tijdige aanlevering van de benodigde toezichtinformatie over de betreffende toezichtdomeinen. Wij zien daarbij een groot belang om die gegevensverstrekking of verslaglegging zoveel mogelijk in te passen in de eigen lokale jaarlijkse P&C-cyclus, zodat dit deel uitmaakt van de reguliere horizontale verantwoording vanuit het college naar de gemeenteraad (of vanuit het dagelijks bestuur naar het algemeen bestuur).

Zoals gezegd maken wij een duidelijk onderscheid tussen doel en middel, als het gaat om de te verzamelen informatie. Voor de verschillende toezichtdomeinen is veelal sprake van bestaande informatiestromen, waarin het voorliggende programma geen verandering brengt. Voor sommige andere toezichtdomeinen kan dat wel het geval zijn.

Voor een overzicht van de informatiestromen en bronnen wordt verwezen naar hoofdstuk 11.

2.2 Spelregels m.b.t. de informatieverstrekking

Naast de te verkrijgen toezichtinformatie¹ maken wij - voor zover relevant - ook gebruik van al beschikbare informatie, bijvoorbeeld uit bepaalde metingen of rapportages. Ook zullen wij informatie

¹ Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) heeft op waarstaatjegemeente.nl voor alle gemeenten een "dashboard" ontwikkeld. Hierop kunnen gemeenten (vrijwillig) toezichtinformatie plaatsen. Echter, de informatie die daar momenteel op geplaatst kan worden, is voor ons te beperkt om goed toezicht te kunnen uitoefenen. Mocht dit in de toekomst veranderen, dan zullen we daar uiteraard rekening mee houden bij onze informatie-uitvraag.

gebruiken van instanties zoals CBS of Coelo.. Wij vragen als provincie geen informatie aan een lokale overheid, die zij al (eerder) beschikbaar heeft gesteld. Zonder aanleiding (bijvoorbeeld op basis van signalen, klachten of onduidelijkheden) vraagt de provincie geen extra informatie bovenop de reeds beschikbare (systematische) informatie.

De toezichtinformatie wordt waar relevant en mogelijk, inclusief de hierop gebaseerde beoordelingen, binnen de provincie beschikbaar gesteld aan collega-afdelingen. Het idee is dat dit zal leiden tot een efficiënter gebruik van de betreffende informatie (meervoudig intern gebruik).

Er is een Algemene Maatregel van Bestuur met spelregels voor de informatieverstrekking in het kader van toezicht, namelijk het Besluit Verstrekking Systematische Toezichtinformatie (datum 11 juli 2012). Dit besluit bevat algemene regels over het gebruik van toezichtinformatie, zodat enerzijds adequaat toezicht mogelijk is en anderzijds lokale overheden niet worden geconfronteerd met bovenmatige informatieverplichtingen.

In het geval de provincie niet de gevraagde toezichtinformatie tot haar beschikking krijgt, zal ambtelijk en zo nodig bestuurlijk overleg met de betreffende lokale overheid ertoe moeten leiden dat die informatie alsnog wordt verstrekt. Daarbij wordt verwezen naar de bestuurlijke interventieladder.

Bij de uitvoering van het programma in concrete situaties houden wij naast de Wrgt en het Besluit Verstrekking Systematische Toezichtinformatie onder meer rekening met de algemene beleidskaders voor indeplaatsstelling en voor schorsing en vernietiging. Daarnaast zijn er enkele vastgestelde specifieke beleidskaders (zoals voor archieftoezicht, vastgesteld door Gedeputeerde Staten in maart 2013, en voor ruimtelijke ordening, vastgesteld door Gedeputeerde Staten in maart 2013). Zij vormen gezamenlijk het kader en instrumentarium voor ons toezicht op de lokale overheden.

3 Prioritaire toezichtdomeinen

Een risicogerichte uitvoering van het IBT vraagt om het maken van keuzes. Die keuzes hebben dan ook betrekking op de risico's die we met IBT proberen te ondervangen. In het algemeen zien wij in het risicogerichte IBT toe op de volgende risicofactoren (bij de uitvoering door lokale overheden van hun wettelijke medebewindstaken):

- Hoe groot en hoe ongewenst zijn de maatschappelijke risico's?
- Wat is de invloed op de veiligheid en de gezondheid en het welbevinden van mensen (en eventueel ook van dieren)?
- Wat zijn de effecten op leefklimaat, leefomgeving, milieu?
- Hoe lang kunnen de effecten op mensen en leefomgeving doorwerken?
- Wat is de uitwerking op het vertrouwen van burgers in de overheid (betrouwbaarheid, integriteit, rechtszekerheid)?
- Zijn er risico's waarbij de bedrijfsvoering in het geding is?
- Wat is de mate van politieke gevoeligheid?
- Wat is de eventuele onomkeerbaarheid van besluiten of het risico van nalaten van besluiten?
- Hoeveel burgers zijn erbij betrokken, die de gevolgen kunnen ondervinden?

Op basis hiervan hebben wij ook keuzes gemaakt ten aanzien van de toezichtdomeinen (onderwerpen), voortvloeiende uit wetgeving, waarop het IBT zich in de eerstkomende periode met name zal richten. Dit zijn achtereenvolgens:

- **Ruimtelijke ordening**, waarbij onze aandacht zich vooral richt op gemeentelijke bestemmingsplannen (actualiteit; handhaving).
- **Wabo**, met als aandachtspunten actualiteit en volledigheid van de risicoanalyse en de cyclus van het jaarprogramma en jaarverslag.
- **Financieel toezicht**, oordeel over reëel en structureel evenwicht in de (meerjaren)begroting, maar ook analyse van schuldpositie, weerstandsvermogen en grondexploitatie.
- **Archieftoezicht**, gericht op de meest risicovol geachte onderdelen (digitalisering, project- en ketenarchivering) van de Archiefwet.
- **Huisvesting verblijfsgerechtigden**, met name de uitvoering van de halfjaarlijkse taakstelling.
- **Water**, vooral gericht op het waterbeheer, waterkeringen en op organisatorische, juridische en financiële aspecten van en bij de waterschappen.

Deze prioritaire toezichtdomeinen zijn in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt. Daarbij gaan wij ook in op de belangrijkste risico's in het geval er sprake is van het niet of het gebrekkig uitvoeren door een lokale overheid van een bepaalde wettelijke taak in medebewind. De beoordeling van de prestaties en aangeleverde informatie zijn bepalend voor de intensiteit en frequentie van het (toekomstig) toezicht.

De keuze voor de bovenstaande prioritaire toezichtdomeinen houdt ook in, dat wij op andere medebewindstaken, waar wij de risico's duidelijk kleiner inschatten, aanmerkelijk minder of zelfs helemaal geen toezicht uitoefenen. In ieder geval verzamelen we hierover geen gestructureerde informatie. Afhankelijk van eventuele signalen of meldingen bepalen wij in die gevallen of en in welke mate/intensiteit er sprake zal zijn van aanvullend onderzoek of intensiever toezicht.

4 Beoordeling

4.1 Beoordeling per toezichtdomein

Om te beginnen analyseren en beoordelen wij per toezichtdomein aan de hand van de verkregen informatie (inclusief eerdere resultaten, resultaten van eventuele risicoanalyses en realitychecks) of een lokale overheid al dan niet voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke eisen.

Deze beoordeling bepaalt mede de intensiteit en de frequentie van het toezicht op het betreffende toezichtdomein. Dit communiceren we (per toezichtdomein) nadrukkelijk. Op basis van onze beoordeling kunnen wij besluiten om in voorkomende gevallen gebruik te maken van de verschillende stappen op de interventieladder. Dit kan bestaan uit een ambtelijk en later een bestuurlijk gesprek of een brief, maar uiteindelijk ook uit de zwaardere toezichtsinstrumenten zoals indeplaatsstelling of voordragen voor schorsing en vernietiging. Daarbij kan geen sprake zijn van vrijblijvendheid. In het algemeen geldt er een beginselplicht tot indeplaatsstelling/voorstel tot schorsing bij gesignaleerde taakverwaarlozing.

4.2 Totaalbeeld van alle toezichtdomeinen

Naast een oordeel per toezichtdomein, vinden wij het ook van belang om de informatie over uitvoering van wettelijke taken door een gemeente (voor andere lokale overheden zijn er minder toezichtsgebieden die wij beoordelen) te bundelen tot een totaalbeeld van beoordelingen (eventueel voorzien van een korte toelichting) bestaande uit meerdere toezichtdomeinen. Dit totaalbeeld zullen we eerst met de gemeente delen, om het vervolgens naar buiten te brengen. Het opstellen en delen van het totaalbeeld doen we om twee redenen:

- We krijgen hiermee een beeld van de risico's die een gemeente loopt op de toezichtdomeinen die wij beoordelen en we krijgen een overzicht van de Gelderse gemeenten.
- We vinden het belangrijk om transparant te zijn over het beeld dat we hebben van de kwaliteit van de taakuitvoering door de Gelderse gemeenten.

Dit sluit aan bij motie van Provinciale Staten van 7 juli 2015 betreffende het delen van gegevens van gemeenten in het kader van Sterk Bestuur (zie motie nummer 26 op <http://gelderland.stateninformatie.nl/vergadering/196737/Provinciale%20Staten%2007-07-2015>).

4.3 Werken in vertrouwen met onze partners

Afgezien van ons oordeel als toezichthouder, is het ook van belang hoe de gemeenteraad (of het algemeen bestuur) oordeelt over de uitvoering van een medebewindstaak. Primair zal zij het college/dagelijks bestuur moeten aanspreken als blijkt dat niet voldaan wordt aan wettelijke eisen. In het kader van de horizontale controle en verantwoording zijn de gemeenteraden/algemeen besturen altijd als eerste aan zet. Ook waar het gaat om bij ons binnengekomen signalen, klachten en meldingen over een eventuele gebrekkige taakuitvoering door een lokale overheid, zullen wij in eerste instantie deze lokale overheid zelf daarover informeren en horen.

Verder benadrukken wij nog, dat we toezicht en toezichtsinstrumenten niet primair of uitsluitend zien als een correctiemiddel achteraf. Juist vanuit onze betrokkenheid als partner vóóraf bij tal van onderwerpen en ontwikkelingen die spelen bij lokale overheden, willen wij waar mogelijk de goede kwaliteit stimuleren vanuit onze rol als toezichthouder. Door deze proactieve houding voorkómen we dat we achteraf genoodzaakt zijn om corrigerende instrumenten in te zetten.

5 Ruimtelijke Ordening

5.1 Risico's

Op het domein Ruimtelijke ordening zien wij als toezichthouder op:

- De actualiteit van bestemmingsplannen en met name de adequate handhaving van bestemmingsplannen:
Het belang hiervan is vooral gelegen in het voorkómen van ontwikkelingen in strijd met het ruimtelijk beleid van de gemeente en het voorkómen van rechtsongelijkheid en het bijdragen aan de rechtszekerheid.
- De aanwezigheid van één of meer ruimtelijke structuurvisies:
Dit wordt noodzakelijk geacht voor een goede ruimtelijke ordening. Een belangrijk voordeel van het formuleren van beleid in een structuurvisie is dat dit beleid niet steeds opnieuw ter discussie hoeft te worden gesteld in het kader van de ruimtelijke besluiten ter uitvoering van de structuurvisie, zoals bestemmingsplannen en omgevings-vergunningen. De planologisch gewenste ontwikkeling is dan in hoofdlijnen al door het verantwoordelijke bestuur geaccepteerd.
- De verwerking van externe veiligheid in bestemmingsplannen (zijn de gestelde normen voor geluid en externe veiligheid voldoende verwerkt in een bestemmingsplan?):
De kern van extern veiligheidsbeleid is ruimtelijke scheiding aanhouden (zoneren) tussen (geprojecteerde) kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten risicobronnen. Hiervoor is het noodzakelijk dat te verlenen omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen onderling goed op elkaar zijn afgestemd. Risicobronnen voor de externe veiligheid zijn bedrijven (inrichtingen) waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, transportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (via weg, water, spoor, buisleidingen) en luchtvaarterreinen in algemene zin (luchtvaartveiligheid). Bij besluiten waarbij het groepsrisico relevant is moet het besluit gemotiveerd en verantwoord worden, als maat voor de maatschappelijke impact van een ongeval met veel slachtoffers.
- Correcte toepassing van de watertoets in bestemmingsplannen:
Door middel van de watertoets wordt er voor gezorgd dat water in een vroegtijdig stadium goed verankerd wordt in ruimtelijke plannen. Het overheidsorgaan dat het ruimtelijk plan opstelt is verantwoordelijk voor het doorlopen van de watertoets.

Overigens betrekken wij in het toezichtdomein van de ruimtelijke ordening naast bestemmingsplannen en structuurvisies, waar nodig ook zaken als projectbesluiten, omgevingsvergunningen en beheersverordeningen in ons toezicht. In aansluiting op dit toezichtprogramma hanteren wij voor het toezicht in de sfeer van ruimtelijke ordening in voorkomende gevallen tevens het aanvullende beleidskader ('Aanvullend beleidskader interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening' vastgesteld door GS in maart 2013).

5.2 Informatie

Vanuit risico-oogpunt beperken wij ons vooralsnog tot het systematisch beoordelen van de handhaving van bestemmingsplannen. Daartoe volstaat de provincie in eerste instantie met het verslag, dat burgemeester en wethouders jaarlijks op grond van artikel 10 van de Wro aan de gemeenteraad dienen uit te brengen.

Eventuele signalen/meldingen zullen worden getoetst. Nader aanvullend onderzoek (bijvoorbeeld in de vorm van een realitycheck) wordt uitgevoerd afhankelijk van de noodzaak daartoe. Daarnaast zal de provincie die bestemmingsplannen nader toetsen, waarover zij eerder een zienswijze heeft ingediend bij de gemeente.

5.3 Beoordeling

Groen (voldoende):

Er is sprake van een adequate taakuitvoering, wanneer

- één of meer gebiedsdekkende en actuele structuurvisies aanwezig zijn,
- de ontwerpbestemmingsplannen niet in strijd zijn met rijks- en/of provinciale belangen,
- de bestemmingsplannen actueel zijn,
- en er (op adequate wijze) handhaving van bestemmingsplannen plaatsvindt.

Oranje (matig):

- Er is sprake van een goede ruimtelijke ordening, maar er bestaat een achterstand in de actualisatie van bestemmingsplannen
- Er zijn problemen in de uitvoering van de handhaving van bestemmingsplannen..

Rood (onvoldoende):

- De gemeente beschikt niet over een (actuele) structuurvisie.
- Ontwerpbestemmingsplannen zijn strijdig met rijks- en/of provinciale belangen.
- Er bestaat een achterstand in de actualisatie van bestemmingsplannen.
- De uitvoering van de handhaving van bestemmingsplannen blijft achter.

Bij dit intensieve toezicht hanteren wij naast de reguliere advisering en planbegeleiding de volgende acties:

- zienswijze en beroep c.q. reactieve aanwijzing
- systematische controle op de uitvoering van de handhaving van bestemmingsplannen
- bij signalen of meldingen het instellen van een onderzoek en horen van gemeente
- zo nodig uitvoeren van een nader, aanvullend onderzoek (realitycheck).

Bij strijd van een bestemmingsplan of ander ruimtelijk relevant besluit met provinciale of rijksbelangen kan een reactieve aanwijzing worden gegeven. Deze reactieve aanwijzing zien wij hier als een toezichtinstrument.

Bij niet-nakomen van de verplichting een structuurvisie vast te stellen en te beschikken over actuele bestemmingsplannen heeft de provincie overigens de mogelijkheid in de plaats te treden van de gemeente(raad).

6 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)

Het speelveld van de WABO voor het onderdeel Interbestuurlijk Toezicht, is ook in de periode 2016-2019 aan grote wijzigingen onderhevig.

Het besluit Omgevingsrecht (BOR) wordt medio 2016 gewijzigd. Deze wijzigingen zijn vanaf 21 oktober 2015 ter consultatie voorgelegd aan alle belanghebbenden (denk aan bijvoorbeeld gemeenten, omgevingsdiensten maar ook provincies en waterschappen). Onderdeel van de wijzigingen is het vastleggen van kwaliteitseisen in de vorm van het hebben van een verordening die ook de kwaliteit van de medewerkers aangeeft. Op Gelders niveau wordt gewerkt aan één gelijkwaardig speelveld (één verordening voor alle Gelderse gemeenten en de provincie).

Verder zal de provincie bevoegd gezag worden voor de meest risicovolle bedrijven (bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO), dan wel behoren tot een richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) of de grote chemiebedrijven, zogeheten RIE-4 bedrijven). Dit brengt met zich mee dat het Rijk voor deze bedrijven verantwoordelijk IBT toezichthouder wordt. Een verlichting van de gemeentelijke taken en dus de provinciale IBT taken.

6.1 Risico's

De overheden spelen daarbij een belangrijke rol door een adequate uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Als de lokale overheden deze VTH-taken niet goed uitvoeren, kan dat grote invloed hebben op de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving. Vanuit de provinciale IBT-rol zal de aandacht verschuiven van de meest risicovolle bedrijven (omdat we nu zelf bevoegd gezag zijn) naar de proceskant van de uitvoering van de VTH-taken. Dit betreft dan een geactualiseerde risicoanalyse op het gebied van WABO, een daarvan afgeleid jaarprogramma (wat gaat de gemeente doen en hoe doet men dit) en een verantwoording middels een jaarverslag. Dit zijn wettelijk verplichte documenten, waar de wet geen inhoudelijke kwaliteitseisen voor heeft opgesteld maar wel proceseisen. Deze zijn te vinden in de BOR en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (MOR).

Voor wat betreft het uitvoeren van thematische onderzoeken op basis van een eigen IBT-risico-analyse zal aansluiting worden gezocht bij de Gelderse veiligheidsprioriteiten, opgesteld door de Gelderse Omgevingsdiensten in overleg met de gemeente, de provincie, de politie en het Openbaar Ministerie.

Wij gaan door met het beoordelen van ontvangen signalen van burgers of gemeenten/waterschappen op zaakniveau over de rechtmatigheid van handelen op het gebied van handhaving. Het oppakken van klachten geschiedt alleen daar waar geen wettelijke beroeps- en/of bezwaarmogelijkheden meer in het geding zijn of kunnen zijn (geen lopende bestuurlijke en/of rechtelijke procedures en geen mogelijkheid op opstart van bestuurlijke e/o rechtelijke procedures). Een integrale audit, waarbij alle stukken die betrekking hebben op de WABO (zoals handavingsdossiers) worden bestudeerd en beoordeeld, zal alleen gebeuren indien er signalen voor zijn of als een gemeente daar zelf om verzoekt. Bij de uitvoering van een integrale audit zullen, in tegenstelling tot het verleden, nadrukkelijk andere gemeenten worden betrokken om het wederzijdse leereffect te vergroten.

6.2 Informatie

Om een adequaat toezicht uit te kunnen oefenen op de taakuitvoering door lokale overheden, willen wij de volgende informatie ontvangen:

- Het uitvoeringsprogramma WABO-breed (inclusief het B&W-besluit en de aanbiedingsbrief aan de Raad);
- Het uitvoeringsjaarverslag WABO-breed (inclusief het B&W-besluit en de aanbiedingsbrief aan de Raad).

6.3 Beoordeling

Bij de beoordeling spelen twee elementen een belangrijke rol:

- Tijdigheid en volledigheid van de jaarstukken
- In hoeverre een lokale overheid stappen heeft ondernomen op basis van klachten/signalen zoals bij ons zijn binnengekomen.

Groen (voldoende):

- Jaarprogramma en jaarverslag zijn aanwezig en volledig, daarnaast geen indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten;
- Jaarprogramma en jaarverslag zijn aanwezig en volledig, daarnaast eenmalig indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten;
- Jaarprogramma en jaarverslag zijn eenmalig niet aanwezig en/of volledig, daarnaast geen indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten.

Oranje (matig):

- Jaarprogramma en jaarverslag zijn eenmalig niet aanwezig en/of volledig, daarnaast eenmalig indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten;
- Jaarprogramma en jaarverslag zijn meermalig niet aanwezig en/of volledig, daarnaast geen indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten.

Rood (onvoldoende):

- Jaarprogramma en jaarverslag zijn aanwezig en volledig, daarnaast meermalig indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten;
- Jaarprogramma en jaarverslag zijn meermalig niet aanwezig en/of volledig, daarnaast eenmalig indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten.
- Jaarprogramma en jaarverslag zijn eenmalig niet aanwezig en/of volledig, daarnaast meermalig indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten;
- Jaarprogramma en jaarverslag zijn meermalig niet aanwezig en/of volledig, daarnaast meermalig indeplaatstreding of voordracht voor vernietiging van een besluit op basis van binnengekomen signalen, meldingen of klachten

7 Financieel toezicht

Het reguliere financieel toezicht is gebaseerd op de Gemeentewet en de Wet op gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast kan er sprake zijn van financieel toezicht op basis van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) bij gemeentelijke herindelingen. Hoewel het financieel toezicht geen onderdeel uit maakt van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht, vinden wij het zeker op zijn plaats om het financiële toezicht mee te nemen in het voorliggende programma. Er is immers een sterke overeenkomst met het generieke toezicht in die zin, dat wij ook voor het financieel toezicht nadrukkelijk streven naar versterking van de horizontale verantwoording en uitgaan van risico-gerichtheid bij de uitvoering van het toezicht. Uitvoering van het financieel toezicht is vastgelegd in het gemeenschappelijk financieel toezichtkader ("Kwestie van evenwicht", vastgesteld door GS in mei 2014). Het financieel toezicht dat wordt uitgeoefend op de waterschappen komt in hoofdstuk 10 Water aan de orde.

7.1 Risico's

Het provinciale toezicht richt zich op het voorkomen dat gemeenten een beroep doen op de hulp van de andere gemeenten in Nederland (op basis van artikel 12 Financiële Verhoudingswet). Dit gebeurt door ons te richten op de uitvoering van wettelijke taken en naleving van wettelijke verplichtingen op grond van de Gemeentewet, zoals omschreven in het gemeenschappelijk toezichtkader voor financieel toezicht, en op essentiële risico's bij gemeenten. Bij deze risico's wordt bijvoorbeeld gedacht aan de grondexploitatie. Per gemeente, dan wel gemeenschappelijke regeling, wordt de begroting op een aantal toetsingscriteria beoordeeld.

7.2 Informatie

De informatie voor het financieel toezicht wil de provincie via de volgende documenten ontvangen van de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen:

- Begroting (wettelijk voorgeschreven)
- Jaarrekening (wettelijk voorgeschreven), inclusief accountantsrapport

Daarnaast willen wij ook tussentijdse rapportages, zoals voor- en najaarsnota's, kadernota's, perspectiefnota's, financiële verordeningen etc. ontvangen om ons beeld te bevestigen of indien nodig bij te stellen. Zo nodig zullen wij naar gemeenten afzonderlijk aangeven of en zo ja, welke meer specifieke gegevens wij van hen willen ontvangen in het kader van het financieel toezicht.

In de zomer van 2015 is landelijk aangekondigd dat een zestal kengetallen verplicht opgenomen moet worden in de jaarrekening en begroting. Over de invoering van de kengetallen en de manier waarop Gelderland dit gebruikt in het financieel toezicht is eerder een aankondigingsbrief (zaaknummer 2014-002846 gedateerd op 7 oktober 2015) gestuurd. Voor onze beoordeling van de totale financiële positie zal aangesloten worden bij het merendeel van deze kengetallen zoals gepresenteerd door de gemeente, namelijk:

- Solvabiliteitsratio: de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen;
- Grondexploitatie, verhouding van de grondwaarde tot de totale baten;
- Structurele exploitatieruimte begroting èn meerjarenraming (MJR): het wel of niet structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting en meerjarenraming;
- Belastingcapaciteit, inzicht in de belastingdruk tot het landelijk gemiddelde.

Daarnaast komt bij dit rijtje nog het ratio weerstandsvormogen (zoals gepresenteerd door de gemeente). Dit om tevens het element risico's ten opzichte van het aanwezige weerstandscapaciteit mee te nemen. Verder kiezen we er voor om maar één kengetal met betrekking tot de schuldpositie mee te nemen in plaats van de drie die in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) staan vermeld.

Wij willen u gelijk wijzen op de jaarlijkse algemene begrotingsbrief die in het voorjaar naar de gemeenten wordt gezonden. Daarin wijzen wij de gemeenten op de van toepassing zijnde criteria voor het volgende begrotingsjaar en de wijze waarop wij als toezichthouder omgaan met actuele ontwikkelingen op het gebied van gemeentefinanciën.

7.3 Beoordeling

In het programma zullen wij, net zoals bij de begrotingsbrieven, bij de beoordeling aansluiten bij de zogeheten 'signaleringswaarden' die afkomstig zijn uit onder meer de stresstest voor 100.000+ gemeenten en die zijn afgesproken door alle provinciale toezichthouders in het Vakberaad Gemeentefinanciën.

In de tabel hieronder is te zien welke waarden bij welke categorie (A, B of C) behoren. Wij zullen de kengetallen opnemen en indelen in onderstaande drie categorieën waarbij categorie A het minst risicovol is en categorie C het meest.

Kengetal		Waarde kengetal	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1	Solvabiliteitsratio		>50%	20-50%	<20%
2	Grondexploitatie		<20%	20-35%	>35%
3	Structurele exploitatieruimte Begr		Begr èn MJR > 0%	Begr of MJR > 0%	Begr èn MJR < 0%
	Structurele exploitatieruimte MJR				
4	Belastingcapaciteit		<95%	95-105%	>105%
5	Weerstandsvormogen		>100%	80 - 100%	<80%

Voor het toekennen van de toezichtvorm (repressief of preventief toezicht) blijft het reëel en structureel sluitend zijn van de (meerjaren)begroting het bepalende criterium, zoals opgenomen is in de Gemeentewet artikel 203.

Hoe de toezichtvorm tot stand komt is vastgelegd in een gemeenschappelijk financieel toezichtkader ("Kwestie van evenwicht", vastgesteld door GS in mei 2014).

Repressief toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen rechtskracht krijgen zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring van de provincie. Preventief toezicht houdt in dat een gemeente haar begroting en begrotingswijzigingen voor goedkeuring aan GS moet voorleggen. De gemeente wordt (financieel) nauwlettend gevolgd.

Wij beoordelen de gemeente als volgt:

Groen (voldoende):

- Vier kengetallen zitten in categorie A, met daarbij kengetal structurele exploitatieruimte begroting en meerjarenraming;
- Drie kengetallen zitten in categorie A en twee in categorie B (tenzij het gaat om het kengetal structurele exploitatieruimte begroting en meerjarenraming èn het kengetal weerstandsvormogen samen)

Oranje (matig):

- Drie kengetallen in categorie A gecombineerd met structurele exploitatieruimte (begroting en meerjarenraming) en weerstandsvermogen beide in B
- Drie kengetallen zitten in categorie B.
- Een combinatie van één kengetal in categorie B en één in categorie C.

Rood (onvoldoende):

- Twee of meer kengetallen zitten in categorie C.

Binnen deze rode categorie valt het preventieve toezicht, dat geldt wanneer zowel begroting als meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht zijn.

8 Archieftoezicht

8.1 Risico's

Bij het archieftoezicht wordt de nadruk gelegd op de wettelijke verplichtingen, waarbij de risico's het grootst zijn. Hierbij wordt gedacht aan digitalisering, keten-² en projectarchivering. Gevolgen van de risico's kunnen zijn onherstelbaarheid van genomen beslissingen, onbetrouwbaarheid van de informatie en -systemen, onvindbaarheid of onvolledigheid van archiefbescheiden, inadequate bewaring en ondeskundig beheer. Archieven worden gevormd in het kader van de bedrijfsvoering, om verantwoording af te kunnen leggen, vanwege bewijsvoering en juridische belangen. De meeste risico's worden gelopen in de archiefvormende fase. Stukken zijn onvindbaar als de metadatering niet op orde is of omdat stukken niet geregistreerd en/of beheerd worden in voldoende archiefwaardige systemen. Een van de meest wezenlijke kenmerken van digitale archivering is, dat deze aan de voorkant op orde moet zijn. Achteraf of pas op het moment van overbrenging ordenen en toegankelijk maken is nagenoeg onmogelijk en/of zeer kostbaar.

8.2 Informatie

De focus vanuit de provincie ligt hiermee met name op de archiefvorming en het archiefbeheer in de dynamische fase en het daaronder liggende kwaliteitssysteem van de lokale overheden (gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen). Bij de te formuleren speerpunten wordt hieronder ook een relatie gelegd met de archief-KPI's (kritische prestatie indicatoren) van de VNG. Gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hebben verschillende mogelijkheden om informatie aan te leveren. Bij de beoordeling van die informatie ligt het accent op een vijftal speerpunten:

1. De lokale overheid zorgt ervoor dat de analoge en digitale archivering voldoet aan een door hem toe te passen toetsbaar kwaliteitssysteem.
2. Zowel de analoge als digitale archieven zijn in **goede, geordende en toegankelijke (GGT) staat**.
3. Keten- en projectarchivering, verbonden partijen.
4. Zowel de analoge als digitale archieven worden tijdig vernietigd dan wel overgebracht, openbaar gemaakt en beschikbaar gesteld.
5. Zowel de analoge als digitale archieven worden **duurzaam beheerd** in daartoe geëigende omgevingen.

Voor de beoordeling van deze speerpunten is de volgende informatie van de lokale overheid nodig:

- voor 1 juni het verslag op basis van de KPI's. Dit kan de op waarstaatjegemeente.nl gepubliceerde informatie zijn, maar ook het aan Gedeputeerde Staten toegezonden KPI-Excelbestand, inclusief het antwoord van het college van B&W (of dagelijks bestuur) aan de raad (of algemeen bestuur);
- Indien er geen KPI-verslag wordt gemaakt:
 - Het verslag van de archivaris aan B&W/DB over het uitgeoefende toezicht;
 - Het verslag van de archivaris (indien benoemd, anders van de secretaris) aan B&W/DB over het beheer van de archiefbewaarplaats;

² Een voorbeeld van ketenarchivering zijn de omgevingsdiensten waarin verschillende overheden samenwerken doordat documenten in een keten gemaakt, ontvangen en gearchiveerd worden. Van projectarchivering is sprake als verschillende partners (waaronder ook niet-overheden) tijdelijk samenwerken en documenten vervaardigen en beheren tbv een project.

- De verantwoording van B&W/DB aan gemeenteraad/AB over de archiefzorg en het informatiebeheer;
- De auditverslagen op basis van het toegepaste kwaliteitssysteem;
- Het handboek kwaliteitszorg maakt deel uit van de systematische informatieverstrekking, als dit toegevoegde waarde heeft naast de KPI's;
- De meldingen van, voor de archiefzorg en het informatiebeheer wettelijk verplichte en/of risicovolle zaken (archiefverordeningen, verbouwingen depots);
- De beantwoording van aanvullende vragen, die voortkomen uit risicoanalyses door de provincie.

Daarnaast worden (incidentele) signalen, meldingen of klachten aan de provincie in de beoordeling betrokken. Alle bovenstaande informatie kunnen leiden tot een audit om zo ons beeld te bevestigen of bij te stellen. Vooral bij (nieuwe) gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden waarbij (uitvoering van) overheidstaken zijn ondergebracht schatten wij de risico's op het gebied van informatievoorziening en het informatie- en archiefbeheer hoog in. Bij sommige van deze organisaties speelt ketenarchivering een belangrijke rol. De omgevingsdiensten zijn daarvan een voorbeeld.

Ingrijpen vanuit het archieftoezicht is mogelijk op basis van de interventieladder, zoals ook nader beschreven in het aanvullende beleidskader voor interbestuurlijk archieftoezicht "Nieuwe schoenen", te vinden op <http://www.gelderland.nl/ibt>

8.3 Beoordeling

De genoemde vijf speerpunten worden eerst afzonderlijk beoordeeld, waarbij één van de volgende beoordelingen wordt toegekend:

	Groen (voldoende)	Oranje (matig)	Rood (onvoldoende)
	<ul style="list-style-type: none"> • Risico is laag • Kwaliteit voldoende 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico is redelijk • Onvoldoende informatie • Kwaliteit matig • Verbetering aangekondigd of in gang gezet • 1 of 2 jaar achtereenvolgens geen informatie ontvangen 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico is groot • Kwaliteit is onvoldoende • Er zijn achterstanden • Informatie ontbreekt • 2 of meer jaar achtereenvolgens geen informatie ontvangen
Speerpunt 1
Speerpunt 2
Enz.

De gecombineerde beoordelingen van de vijf speerpunten leiden tot de volgende eindbeoordeling voor het archieftoezicht:

Groen (voldoende):

Minstens drie speerpunten staan op groen en er zijn geen rode beoordelingen. Het interbestuurlijk archieftoezicht blijft op afstand.

Oranje (matig):

In alle andere gevallen waarbij de eindbeoordeling niet leidt tot groen (zie hierboven) of tot rood (zie hieronder).

Rood (onvoldoende):

Twee of meer speerpunten staan op rood, met daarbij in elk geval het speerpunt 2 (GGT) en/of 5 (duurzaam beheerde archieven).

9 Huisvesting verblijfsgerechtigden

9.1 Risico's

Gemeenten zijn wettelijk verplicht elk half jaar een aantal verblijfsgerechtigden te huisvesten, de zogenaamde taakstelling. Een gemeente kan dit niet alleen, en wordt daarbij al jaren geholpen door partijen die aan verblijfsgerechtigden woningen verhuren.

De minister van BZK bepaalt per gemeente de taakstelling. Deze hangt af van het aantal inwoners van een gemeente en het verwachte aantal verblijfsgerechtigden. Het niet nakomen van de taakstelling voor huisvesting van verblijfsgerechtigden heeft risico's vanuit politiek-maatschappelijk oogpunt.

9.2 Informatie

Met de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht is de rapportageverplichting uit de Huisvestingswet vervallen. Wij beoordelen de voortgang van de huisvesting aan de hand van de cijfers, die wij van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) verstrekt krijgen.

Indien uit de cijfers van het COA blijkt, dat niet aan de taakstelling is voldaan, zullen wij nog nadere informatie opvragen bij de regievoerder van het COA en de gemeente. Vervolgens wordt indien nodig over de verkregen informatie overleg gevoerd met het gemeentebestuur. Daartoe nodigen wij de gemeente uit voor een bestuurlijk overleg met de gedeputeerde.

9.3 Beoordeling

Groen (voldoende):

- voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling en geen achterstand;

Wij zullen dan de voortgang volgen aan de hand van de maandelijkse overzichten van het COA en verder geen contact zoeken met de gemeente.

Oranje (matig):

- voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling maar heeft een achterstand

In dat geval maken wij een afspraak met de regievoerder van het COA, dat de gemeente meer kandidaten krijgt toegewezen dan in de nieuwe taakstelling opgenomen. Maandelijks volgen wij de voortgang van de gemeente.

Rood (onvoldoende):

- heeft niet voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling.

Wij zullen dan achtereenvolgens de volgende acties ondernemen:

1. Nadere informatie opvragen bij de regievoerder van het COA en de gemeente;
2. Bestuurlijk overleg voeren met het gemeentebestuur over de verkregen informatie, eveneens wordt de gemeenteraad geïnformeerd;
3. Indien sprake is van een verwijtbare taakverwaarlozing, zullen wij met de gemeente afspraken maken over te nemen acties en termijnen en krijgt de gemeente de gelegenheid om alsnog aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen.
4. Heeft de gemeente na het verstrijken van de gestelde termijn niet aan zijn verplichtingen voldaan, dan krijgt ze een vooraankondiging van de geplande interventie.
5. Als eerder bestuurlijk overleg niet leidt tot overeenstemming, dan nemen wij een besluit tot indeplaatsstelling. Dat houdt in, dat wanneer de gemeente niet binnen de gestelde termijn de

voorgeschreven maatregelen heeft genomen, wij die maatregelen zullen nemen op kosten van de gemeente.

6. Is de laatste termijn verstreken en heeft de gemeente niet zelf aan zijn verplichting voldaan, dan gaan wij over tot feitelijke indeplaatsstelling van de gemeente.

10 Water

Het IBT op het gebied van water richt zich vooral op het toezicht op de waterschappen.

Bij de gemeenschappelijke regelingen is geen sprake van uitvoering van wettelijke watertaken en daarmee dus ook niet van provinciaal toezicht op gebied van water. De wettelijke grond voor toezicht op waterschappen ligt in de Waterschapswet, het Waterschaps-besluit, de Waterwet, de Wet Financiering decentrale overheden (Fido) en het Waterbesluit. Daarnaast vormen de afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water ook een uitgangspunt voor ons. Het (specifieke) toezicht richt zich op de doorwerking van beleid in het waterbeheer, op de waterkeringen en op financiën en organisatorische/juridische aspecten. Veelal is dit direct gerelateerd aan concrete onderwerpen (besluiten, dossiers, projecten) en van daaruit wordt ook de benodigde informatie vanuit het waterschap aan de provincie gezonden. De onderstaande opsomming geeft een indruk (niet uitputtend) van deze onderwerpen.

- Waterbeheer/waterhuishouding: doorwerking van beleid uit de provinciale Omgevingsvisie , het waterbeheerprogramma van het waterschap; peilbesluit; projectplan waterberging; vaarwegbeheer;
- Waterkeringen: projectplan (goedkeuring) en coördinatie vergunningen primaire waterkeringen; M.e.r.-(-beoordeling) t.b.v. projectplannen primaire waterkeringen; aanwijzing, normering en toetsing van regionale waterkeringen; projectplan regionale waterkeringen;
- Financiën: begroting, begrotingswijzigingen en de meerjarenraming; jaarrekening en jaarverslag; naleving Wet Fido; belastingverordening; kostentoedelingsverordening; verordening beleids- en verantwoordingsfunctie; controleverordening;
- Juridisch/organisatorische aspecten: keur; legger watergangen; legger en beheerregister dijken; inspraakverordening; benoeming dijkgraven.

Naast de hierboven genoemde onderwerpen geldt voor de waterschappen, net als voor de gemeenten, dat ook toezicht wordt gehouden op de archieven en de WABO-taken. Voor een toelichting op deze twee onderwerpen wordt verwezen naar respectievelijk hoofdstuk 6 en 8. De werkwijze, informatiestromen en beoordeling vindt op gelijke wijze plaats als bij gemeenten.

10.1 Risico's

Vanwege de grote maatschappelijke, financiële en veiligheidsbelangen die in het waterdomein spelen, draagt het toezicht van de provincie bij aan een gezonde financiële situatie van de waterschappen, aan de veiligheid tegen overstromingen, aan het realiseren van mooi en schoon water en tot slot aan het realiseren van een robuust en veerkrachtig watersysteem.

10.2 Informatie

Naast de nieuwe algemene IBT-instrumenten (indeplaatsstelling, schorsing en vernietiging), blijft in het watertoezicht ook het bestaande specifieke IBT-instrumentarium behouden. Daarbij gelden wel de algemene uitgangspunten van het IBT nieuwe stijl zoals uitgaan van vertrouwen, sober en risicogericht. In de Gelderse praktijk wordt in het watertoezicht al jaren gewerkt volgens deze uitgangspunten en het voorliggende programma brengt daarin geen verandering.

Dit geldt eveneens voor de (bestaande) informatiestromen. Naast toezending van informatie over de reeds genoemde concrete onderwerpen, is in elk geval een belangrijke rol weggelegd voor de

periodieke voortgangsrapportages die de waterschappen opstellen in het kader van de uitvoering van de provinciale Omgevingsvisie.

In deze rapportages geven de waterschappen op tal van onderwerpen aan hoe de stand van zaken is, afgezet tegen de doelstelling en planning. Dit is voor de provincie (ook als toezichthouder) een belangrijke structurele informatiebron.

10.3 Beoordeling

In alle gevallen wordt het toezicht op de waterschappen uitgevoerd vanuit een proactieve houding. Betrokkenheid, afstemming en advisering aan de voorkant draagt bij aan de kwaliteit van het uiteindelijke product en besluitvorming en beperkt daarmee mogelijke knelpunten aan de achterkant (inzet generieke toezichtinstrumenten).

De wijze waarop dit exact wordt vormgegeven verschilt per onderwerp (welke activiteiten, intensiteit en frequentie). Het voert te ver om dit hier te beschrijven per concreet besluit, dossier of project. In plaats daarvan volgt een beknopte illustratieve beschrijving van de beoordelingswijze.

Binnen het toezicht op de waterschappen wordt vooralsnog niet gewerkt met oordelen over de algehele kwaliteit van de taakuitvoering van een waterschap. Het toekennen van oordelen (groen/voldoende, oranje/matig, rood/onvoldoende), zoals bij andere IBT-werkvelden, is feitelijk niet aan de orde. Uitzondering is de eerder genoemde voortgangsrapportage, echter geven deze kleuroordelen niet zozeer de kwaliteit van een product weer, als wel de voortgang ten opzichte van de planning.

Hoe wordt dan wél beoordeeld? Ter illustratie een voorbeeld van een dijkversterkingsproject, maar dit gaat evengoed op voor bijvoorbeeld een peilbesluit of kostentoedelingsverordening.

Een waterschap doet het goed als ze er voor zorgt dat het proces en de wettelijke procedures zorgvuldig worden doorlopen en de inhoudelijke documenten van een dusdanige kwaliteit zijn, dat GS volgens de wettelijke kaders haar goedkeuring of instemming kunnen verlenen. Denk hierbij aan het proactief en tijdig betrekken van de belanghebbenden, juistheid en volledigheid van de inhoud en of men zich aan afgesproken planningen en termijnen houdt. Wanneer een waterschap hierin steken laat vallen, wordt dit gedurende de rit aangegeven en bijgestuurd zodat uiteindelijk de benodigde kwaliteit alsnog wordt gehaald. Het is dus ook gedurende de rit dat zo nodig de verschillende stappen van de interventieladder kunnen worden doorlopen (en dus niet zozeer achteraf). Feitelijk bepaalt dit ook meteen de mate van toezicht (intensiteit).

11 Samenvatting toezichtdomeinen

Toezichtdomein (wettelijke taak)	Lokale overheden	(Wettelijke) informatie	Peildatum	Beoordeling	Toezichtinstrumenten (ultimum remedium)
Met prioriteit					
<i>Ruimtelijke ordening</i>	Gemeente	Jaarverslag		Systematische toets op risico's (KPI's) Realitycheck Meldingen, signalen of klachten	Schorsing, vernietiging Reactieve aanwijzing in vervolg op zienswijze Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing
<i>WABO</i>	Gemeente, Waterschap	Uitvoeringsjaarverslag, uitvoeringsprogramma	Uitvoeringsprogramma Uitvoeringsjaarverslag	Systematische toets op risico's (KPI's) Realitycheck Meldingen, signalen of klachten	Schorsing, vernietiging Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing
<i>Financieel toezicht</i>	Gemeente, Gemeensch. Regeling (GR)	Stukken financiële jaarcyclus	Jaarrekening gemeente & GR: 15 juli Begroting gemeente: 15 november Begroting GR: 1 augustus	Systematische toets op financiële positie en weerstandsvermogen	Preventief toezicht (met goedkeuring vooraf)
<i>Archieftoezicht</i>	Gemeente, Waterschap, Gemeensch. Regeling (GR)	Jaarverslagen en specifieke wettelijke informatie,	Jaarverslag: 1 juni	Systematische toets op risico's (KPI's) Realitycheck Meldingen, signalen of klachten	Schorsing, vernietiging Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing
<i>Huisvesting verblijfsgerechtigden</i>	Gemeente	Rapportage COA		Mate realisatie taakstelling	Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing
<i>Water</i>	Waterschap	Specifieke wettelijke informatie m.b.t. financiën, waterkeringen, waterhuishouding, organisatie en juridische zaken. Voortgangsrapportages mbt Waterbeheerprogramma's		Gezonde financiële positie, veiligheid tegen overstromingen, robuust watersysteem en functioneren waterschap in het algemeen	Schorsing, vernietiging Proactieve en reactieve aanwijzing Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing Goedkeuring
Zonder prioriteit					
<i>Andere wettelijke taken voortvloeiende uit wetten zoals o.a.:</i> <i>Wet op het Consumentenkrediet, Boswet, Uitvoeringswet grondkamers, Politiewet,</i> <i>Ontheeningswet, Natuurbeschermingswet, Wegenverkeerswet, Wet op de strandvonderij,</i> <i>Pandhuiswet 1910, Wet ambulancevervoer, Wet Luchtvaart, Planwet verkeer en vervoer.</i>				Meldingen, signalen of klachten	Schorsing, vernietiging Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Bijlage Bestuurlijke interventieladder

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

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

Fase 1: Signaleren

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

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

Fase 2: Informatie opvragen en valideren

Nadat bij de toezichthouder het vermoeden is ontstaan dat sprake is van een misstand kan informatie worden opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan, bijvoorbeeld via een ambtsbericht. Bij het uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen ambtenaren van de toezichthouder informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten.

Vervolgens wordt over de verkregen informatie door de toezichthouder overleg gevoerd met het bestuursorgaan. De toezichthouder kan daarbij termijnen stellen aan het bestuursorgaan. Ter afsluiting van deze fase neemt de toezichthouder een beslissing over taakverwaarlozing. Wanneer geconstateerd wordt dat er sprake is van taakverwaarlozing, neemt de toezichthouder een beslissing over de overstap naar fase 3. Er is dan sprake van actief toezicht door de toezichthouder.

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

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

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

Fase 4: Vooraankondiging van juridische interventie

Voordat de toezichthouder definitief besluit tot een juridische interventie, krijgt de onder toezicht gestelde een vooraankondiging van de geplande interventie. Hierin wordt in grote lijnen aangegeven welke taak niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling. Deze vooraankondiging bestaat uit een brief van de toezichthouder aan de onder toezicht gestelde. Een afschrift van deze vooraankondiging (waarschuwing) wordt gezonden aan Provinciale Staten wanneer de onder toezicht gestelde een provinciaal bestuursorgaan betreft en aan de gemeenteraad wanneer de onder toezicht gestelde een gemeentelijk bestuursorgaan betreft.

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

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

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

Wanneer het bestuurlijk overleg niet leidt tot overeenstemming tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde, neemt de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling. Dit besluit impliceert dat, wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de gestelde termijn de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, de toezichthouder die maatregelen zal nemen op kosten van de betrokken provincie of gemeente. In deze formele fase kan de toezichthouder zo nodig de onder toezicht gestelde met hulp en advies ondersteunen zodat deze binnen de gestelde termijn alsnog aan zijn medebewindverplichtingen kan voldoen. Op kosten van de onder toezicht gestelde provincie of gemeente treft de toezichthouder verder zelf de maatregelen die nodig zijn om het gevorderde resultaat te bereiken.

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

Fase 6: Sanctie indeplaatsstelling

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



Provincie Gelderland

Eusebiusplein 1-a

6811 HE Arnhem

Postbus 9090

6800 CX Arnhem

026 359 99 99

provincieloket@gelderland.nl

www.gelderland.nl