

Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2016 - 2019

BDO / BIN

Versie 1.0 Vastgesteld door GS 09-02-2016

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. De provincie als interbestuurlijk toezichthouder	4
1.1. Uitgangspunten IBT	4
1.2. De IBT-portefeuilles van het college van Gedeputeerde Staten	4
1.3. Juridische instrumenten en interventieladder	5
1.4. Het toezichtproces – beoordelingen en stoplichtenmodel	6
2. Implementatie IBT – een korte terugblik	9
3. Het toezichtbeleid 2016-2019	11
3.1. Archieftoezicht	12
3.2. Financieel toezicht	13
3.3. IBT-omgevingsrecht	14
3.4. Huisvesting vergunninghouders	17
3.5. Waterschappen	18
4. Toezichtorganisatie	20

Inleiding

Zoals geformuleerd in het Coalitieakkoord 2015-2019 *In verbinding!* zet het huidige college van Gedeputeerde Staten de koers voort die het voorgaande college heeft ingezet. Dit is ook het geval voor het uitvoeren van het interbestuurlijk toezicht (IBT). Onder de noemer 'We zijn een krachtig middenbestuur dat staat voor uitvoering van haar kerntaken' is beschreven dat ook in deze collegeperiode GS haar toezichttaak blijft uitvoeren volgens de afspraken die eerder met gemeenten en waterschappen zijn gemaakt: risicogericht, proportioneel, op afstand waar het kan, ingrijpen waar het moet.

Het IBT is de toezichttaak die GS hebben ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Het toezicht richt zich op de toetsing of er bij die taakuitvoering strijd is met het algemeen belang of met het recht en/of als een medebewindstaak niet naar behoren wordt uitgevoerd. GS hebben deze taak al langere tijd, maar de reikwijdte, methode en invulling zijn flink gewijzigd door de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wet RGT) in 2012. Belangrijke wijziging in het nieuwe IBT-stelsel is dat veel meer dan voorheen de horizontale verantwoording en interne controle binnen gemeenten en waterschappen centraal wordt gesteld. GS houden versoberd en proportioneel (extern) toezicht, met respect voor de beleidsvrijheid van overheden.

Op basis van de Wet RGT en het voorgaande Beleidsplan IBT 2014-2015 is deze gewijzigde en versoberde toezichtsrol voor de provincie Utrecht vormgegeven, zijn instrumenten (verordening, beoordelingsmodellen) vervaardigd en is samen met gemeenten en waterschappen en op gezette tijden afgestemd met Provinciale Staten, het nieuwe toezichtstelsel op gang gebracht. De ervaringen met de bruikbaarheid van de instrumenten en de uitkomsten van de pilot die met een aantal gemeenten is uitgevoerd naar de werking van het nieuwe IBT-stelsel (zie verder hoofdstuk 2) zijn verwerkt in dit *Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019*.

Dit uitvoeringsprogramma is een verdere uitwerking van het Coalitieakkoord waarin IBT als wettelijke taak is benoemd en gaat uit van het scenario waarin de IBT-taak wordt uitgevoerd zoals de afgelopen drie jaar, samen met gemeenten en waterschappen, en in samenspraak met Provinciale Staten, is vormgegeven en is ingevoerd. Deze invulling van de IBT-taak is volgens de afspraken die daarover tussen Rijk, IPO, VNG en UvW zijn gemaakt over de implementatie van de Wet RGT, rekening houdend met een beperkt formatie. Het Uitvoeringsprogramma beschrijft de werkwijze en de scope van het IBT: (formatief) sober ingericht maar wel op een niveau dat de IBT-taak op een verantwoord niveau kan worden uitgevoerd.

1. De provincie als interbestuurlijk toezichthouder

1.1 Uitgangspunten IBT

Sinds de invoering van de Wet RGT gelden voor het provinciaal IBT-toezicht de volgende uitgangspunten:

De provincie gaat uit van sober toezicht (op afstand), met zo weinig mogelijk toezichtlast voor de lokale overheden. De beschikbare instrumenten bij dit toezicht worden proportioneel ingezet.

We laten de verantwoordelijkheid waar deze behoort te liggen. Vertrouwen in gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen staat daarbij voorop. Lokale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van hun (wettelijke) taken, waarbij tegelijkertijd de beleidsvrijheid van die overheden wordt gerespecteerd. Het primaire toezicht op de uitvoering van die taken berust bij het eigen (horizontale) toezichtorgaan: de gemeenteraad (algemeen bestuur). In tweede instantie is er de provincie als externe toezichthouder. Als de lokale overheden hun eigen horizontale verantwoording op orde hebben, kan de provincie haar IBT-taak op afstand uitvoeren. Heeft een gemeente deze horizontale verantwoording niet op orde, zal de provincie minder op afstand kunnen blijven staan. Dit toezichtstelsel is daarmee een stelsel van communicerende vaten.

Bij de beoordeling van de wijze waarop de gemeente zijn wettelijke taak uitvoert, wordt ook de werking van de horizontale controletaak nadrukkelijk betrokken ('heeft het interne systeem gewerkt?'). Aan de horizontale verantwoording, als onderdeel van het dualisme, wordt dus een grote rol toegekend.

In de afgelopen periode is, uit zowel de pilot die met een aantal gemeenten is uitgevoerd naar de werking van het nieuwe IBT, als uit de uitgevoerde beoordelingstrajecten, gebleken dat dit interne controlesysteem bij de lokale overheden nog niet werkt zoals de wetgever heeft bedacht. Versterking van de controletaak van de gemeenteraden op de uitvoering van alle wettelijke taken, is nog onvoldoende zichtbaar. Gezien het stelsel van communicerende vaten (lees hierboven) is het voor de provincie van belang dat deze controletaak de komende periode wel degelijk wordt versterkt. Als dit niet gebeurt is het als externe toezichthouder niet mogelijk om op afstand te komen staan en komt de sobere en proportionele IBT-rol in het gedrang.

1.2 De IBT-portefeuilles van het college van Gedeputeerde Staten

Bij de herziening van het IBT hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen met elkaar afgesproken dat de provincies een IBT-taak hebben op de terreinen Archiefwet, huisvesting vergunninghouders, financieel toezicht, omgevingsrecht (waaronder valt: Wabo, externe veiligheid, ruimtelijke ordening, monumenten/archeologie) en toezicht op de waterschappen. Het Rijk behoudt het toezicht op de gemeenten op die terreinen waar de provincies geen taak en expertise hebben:

onderwijswetten en het gehele sociale domein. Verder heeft het Rijk wat betreft de waterschappen het toezicht op de primaire waterkeringen.

Het uitvoeren van de interbestuurlijke toezichtrol van de provincie is een bevoegdheid van GS. De coördinatie van het IBT behoort tot de portefeuille van de CvdK. De uitvoering van het interbestuurlijk toezicht op de verschillende beleidsterreinen berust in de eerste fase bij de vakinhoudelijke gedeputeerden. Op het moment dat er sprake gaat zijn van daadwerkelijke juridische IBT-interventie (zie de interventieladder hierna) verschuift deze portefeuille naar de CvdK.

IBT-terrein	Portefeuillehouder GS
Coördinatie IBT	CvdK Van Beek
Archieftoezicht	Gedeputeerde Pennarts
Omgevingsrecht (Wabo, RO, externe veiligheid, monumenten/archeologie)	Gedeputeerde Pennarts
Financieel toezicht	Gedeputeerde Verbeek-Nijhof
Huisvesting vergunninghouders	Gedeputeerde Van den Berg
Waterschappen	Gedeputeerde Verbeek-Nijhof (inclusief financieel toezicht op de waterschappen)

1.3 Juridische instrumenten en interventieladder

De belangrijkste juridische instrumenten waarmee de provincie zijn IBT-taak uitvoert zijn 'schorsing en vernietiging' en 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing'. Het gaat hier om bestaande generieke toezichtinstrumenten die voor deze vernieuwde IBT-rol nieuw leven kregen ingeblazen. Met de Wet RGT zijn de meeste specifieke toezichtinstrumenten komen te vervallen. Enkele specifieke instrumenten zijn gebleven, met name op de terreinen van financieel toezicht, omgevingsrecht/ruimtelijke ordening en toezicht op de waterschappen. Welke dit zijn, zie hoofdstuk 3.

In geval van taakverwaarlozing, hanteert de provincie de IBT-interventieladder, die zes stappen kent:

De interventieladder

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

Afhankelijk van de urgentie en de impact van de taakverwaarlozing kunnen in uitzonderlijke gevallen stappen van deze interventieladder worden versneld of zelfs worden overgeslagen. Uiteraard dienen daarbij wel de gebruikelijke regels van behoorlijk bestuur te 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.

1.4 Het toezichtproces – beoordelingen en stoplichtenmodel

Het uniforme toezichtproces kent kort samengevat de volgende stappen: wij ontvangen via de provinciale verordening systematische toezichtinformatie van de gemeenten en de waterschappen. Deze informatie toetsen wij aan de toezichtcriteria per IBT-veld. Bij mogelijke onduidelijkheden in of naar aanleiding van de toezichtinformatie wordt een aanvullend gesprek gevoerd. Via een stoplichtenmodel geven wij per IBT-veld een oordeel (groen, oranje of rood) over het functioneren van gemeenten/waterschappen op deze gebieden. Dit oordeel bepaalt welke vervolgstappen op welk moment moet worden ondernomen. Deze werkwijze geldt in ieder geval voor het IBT-Archiefwet en het IBT-omgevingsrecht. Voor het toezicht op de huisvesting vergunninghouders hanteren wij niet dit driekleurig stoplichtenmodel. Dit toezicht is 'binair': er wordt voldaan of niet voldaan aan de taakstelling. Gezien de diversiteit van de IBT-velden en de afzonderlijke vereisten die in de wetgeving zijn opgenomen, zullen er wel (nuance)verschillen blijven bestaan in de inhoud van het toezicht en in

de interventiewijze. Die verschillen hebben ook te maken met de risico's die per beleidsveld kunnen variëren en die ook op maat kunnen worden gewogen.

Als tijdens de beoordeling van de toezichtinformatie duidelijk wordt dat het oordeel richting niet-adequaat/rood gaat, wordt ook een gesprek met de gemeente of waterschap gevoerd. Dit gesprek dient dan als extra check op de niet-adequate onderdelen, om er zeker van te zijn dat de beoordeling voldoende onderbouwd is. Dit zorgt er ook voor dat de gemeente al vroegtijdig op de hoogte is van de uitkomst van de beoordeling.

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

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

Na de afronding van de beoordelingen zal per toezichtsjaar een voortgangsrapportage worden opgesteld waarin per gemeente, waterschap en gemeenschappelijke regeling per IBT-terrein de 'score' wordt aangegeven. Deze wordt voorzien van een korte onderbouwing met de aandachtspunten.

Naast dit systematische toezicht is er incidentgericht toezicht. Het gaat hier om toezicht naar aanleiding van bijvoorbeeld een signaal, een calamiteit, een klacht van een burger over een misstand bij of veroorzaakt door een gemeente, of een bericht in de media over een misstand. Met de betrokken inhoudelijke afdelingen, zal het centrale IBT-team bepalen of er bij een dergelijke melding, signaal of klacht inderdaad sprake is van IBT. Rekening houdend met de IBT-uitgangspunten van sober en proportioneel toezicht, zal daaropvolgend bepaald worden of een IBT-beoordeling met mogelijke interventie wordt uitgevoerd. Dit incidentgericht toezicht kan ook van invloed zijn op de toezichtintensiteit. Signalen, calamiteiten zoals hierboven beschreven kunnen aanleiding zijn om vermindering van toezicht eerder dan afgesproken om te zetten naar regulier toezicht.

Daarnaast is het toezicht méér dan het toetsen van een papieren werkelijkheid. De provincie kan als toezichthouder via zogenaamde reality checks of steekproeven incidenteel eigen informatie verzamelen. De reality checks bestaan naast het informatiearrangement en zijn bedoeld om te zien of de papieren en de digitale werkelijkheid uit de toezichtinformatie ook in de praktijk zo werkt. De reality

checks staan los van de interventieladder of van het vermoeden van taakverwaarlozing en zijn gebaseerd op artikel 124 E van de gewijzigde Gemeentewet. Zij kunnen bestaan uit gesprekken en/of het ter plekke bezien van de situatie. Overigens zal ook van dit middel proportioneel gebruik worden gemaakt, ter beoordeling van de provincie.

2 Implementatie IBT – een korte terugblik

In de vorige collegeperiode is binnen de provincie Utrecht de nieuwe interbestuurlijke toezichtsrol vormgegeven en opgestart. Daarbij zijn de kaders en instrumenten, die landelijk door rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO) samen met Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) zijn ontworpen, gebruikt als basis. Om het nieuwe toezicht goed op te starten volgens IBT-principes (risicogericht, proportioneel, nadruk op horizontale controle) is veel gesproken met gemeenten, waterschappen en met PS.

Het *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing provincie Utrecht* en het daarop gebaseerde *Aanvullende beleidskader voor het interbestuurlijke archieftoezicht* zijn in 2012 door GS vastgesteld. In 2013 gevolgd door het *Beleidsplan IBT 2014-2015* en het daarbij horende uitvoeringsplan IBT. Hierin werd vastgelegd op welke wijze GS de verschillende IBT-taken met welke prioritering uitvoert.

In afstemming met gemeenten en waterschappen zijn informatieafspraken vastgelegd in de *Verordening systematische toezichtinformatie provincie Utrecht* (vastgesteld door PS in 2014). In deze verordening is vastgelegd dat gemeenten en waterschappen jaarlijks toezichtinformatie aanleveren bij de provincie zodat deze op basis van die informatie het externe toezicht kan uitvoeren. Daarbij is het uitgangspunt dat de opgevraagde informatie vooral wettelijke documenten zijn die gemeenten en waterschappen voor hun eigen taakuitvoering al verplicht zijn op te stellen (geldt vooral voor het omgevingsrecht) danwel als interne verantwoordingsinformatie binnen deze overheden is opgesteld.

Om de werking van deze verordening en de effecten van deze nieuwe toezichtafspraken te peilen is met een aantal gemeenten in 2014 - begin 2015 een *pilot horizontale verantwoording/IBT* uitgevoerd. Eind 2014 werd de bijeenkomst *Interbestuurlijk samenspel* georganiseerd voor de Utrechtse gemeenten en waterschappen, bestuurders, gemeenteraden en betrokken ambtenaren, over horizontale verantwoording en controle en IBT. Provinciale Staten zijn in september 2015 over de uitkomsten van de pilot geïnformeerd. De belangrijkste lessen uit de pilot zijn:

- de controletaak van de gemeenteraden/algemene besturen is nog niet versterkt zoals wetgever bij de vormgeving van het IBT heeft bedoeld. De bedoelde balans tussen interne controle (eerst aan zet) en extern toezicht (kan op afstand blijven als interne controle functioneert) is nog niet bereikt.
- de verantwoordingsinformatie die colleges van BenW / dagelijkse besturen opstellen om hun raden te informeren over hun taakuitvoering, is in veel gevallen te summier om als externe toezichthouder een gefundeerd oordeel te geven over de kwaliteit van die taakuitvoering.

Deze uitkomsten zijn verwerkt in dit uitvoeringsprogramma en zullen ook worden gebruikt voor de eerstkomende aanpassing/actualisatie van de Verordening systematische toezichtinformatie (zie hoofdstuk 3). Daarnaast is in die pilot de uitwisseling van ervaringen met intern horizontale verantwoording / extern verticaal (IBT) toezicht zeer wenselijk en constructief gebleken. Uit deze pilot

is dan ook een klankbordgroep ontstaan waarin de pilotgemeenten (Bunnik, Soest, Wijk bij Duurstede, Woerden en Veenendaal) en de gemeenten Utrecht, Rhenen en Zeist en de provincie participeren. Ervaringen, 'lessons-learned' en praktische instrumenten voor horizontale verantwoording/controlle en interbestuurlijk toezicht worden actief gedeeld in deze klankbordgroep.

In 2014 en 2015 zijn voor de IBT-taken Archiefwet en omgevingsrecht beoordelingsinstrumenten ingevoerd, die door de provincie Noord-Holland zijn ontwikkeld. In nauwe samenwerking met deze provincie, zijn deze instrumenten voor de provincie Utrecht aangepast. De beoordelingstool Archiefwet wordt in Randstadverband gehanteerd en jaarlijks door deze provincies geactualiseerd. Hiermee is voor deze IBT-terreinen bij deze provincies al een grotendeels eenduidige IBT-werkwijze ingevoerd. Deze gezamenlijke werkwijze en uitwisseling van instrumenten is efficiënt en biedt interessante perspectieven om nog intensiever te gaan samenwerken.

Voor de uitvoering van het IBT is binnen de provinciale organisatie een centraal IBT-team binnen de afdeling BDO ingericht die voor de verschillende terreinen het toezicht uitvoert. Voor de IBT-onderdelen Ruimtelijke Ordening (RO), monumenten/archeologie en het toezicht op de waterschappen zijn productieafspraken met de betreffende beleidsafdelingen gemaakt. De daar aanwezige kennis en expertise worden door intensieve samenwerking met het centrale IBT-team, op deze manier efficiënt ingezet bij het uitvoeren van de toezichttaak.

In het IBT-overgangsjaar 2014 is het aanleveren van toezichtinformatie voorzichtig op gang gekomen: vooral voor het IBT Archiefwet en voor een kleiner deel voor het IBT omgevingsrecht. De ontvangen toezichtinformatie is beoordeeld en gecommuniceerd met de betreffende gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Tegelijkertijd is veel overleg gevoerd met de gemeenten over het nieuwe IBT, de versterking van de interne verantwoording, de controlerol van de gemeenteraden en de informatiestromen die daarbij horen. Contacten waren er vooral met concerncontrollers, griffiers, juridische adviseurs van gemeenten, alsook met beleidsinhoudelijke ambtenaren die voor hun terrein verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de verantwoordingsinformatie die als toezichtinformatie naar de provincie wordt gestuurd.

In 2015 is er voor de verschillende terreinen door vrijwel alle gemeenten conform de provinciale verordening toezichtinformatie aangeleverd. De beoordeling van die toezichtinformatie wordt uitgevoerd. Gezien de beschikbare (beperkte) informatie voor het uitvoeren van het IBT, is het niet mogelijk om de beoordeling van alle gemeenten en waterschappen voor de verschillende IBT-terreinen in het lopende toezichtjaar afgerond te hebben. Daardoor is een uitloop in het eerste kwartaal van het daaropvolgende jaar onvermijdelijk.

Op basis van de resultaten uit de IBT-pilot en de praktijkervaringen uit deze implementatiefase is het toezichtbeleid voor de periode 2016-2019 beschreven.

3 Het toezichtbeleid 2016 - 2019

De IBT-taak van de provincie is de afgelopen periode vernieuwd, voorzien van instrumenten en samen met de lokale overheden opgestart. In de komende jaren 2016 – 2019 draait het IBT op volle toeren volgens de uitgangspunten van de Wet RGT.

Hieronder wordt op hoofdlijnen aangegeven hoe de komende beleidsperiode IBT-breed en per specifiek terrein invulling wordt gegeven aan het toezicht. Per terrein worden kort de beschreven op basis van welke wettelijke criteria de IBT-taak wordt uitgevoerd. Daarnaast wordt de risicoafweging en de prioritering aangegeven.

Actualisatie informatieafspraken

Voorwaarde voor een goed werkend toezichtstelsel zijn heldere informatieafspraken. Op basis van de ervaringen uit de eerste twee toezichtcycli (2014 en 2015) en de gedraaide IBT-pilot zal in de eerste helft van 2016 de *Verordening systematische toezichtinformatie provincie Utrecht* worden geactualiseerd. Proportionaliteit van de informatieuitvraag staat daarbij centraal. De (wets)wijzigingen op het gebied van het omgevingsrecht vragen ook om een herziening van de informatieafspraken. Net als bij de totstandkoming van de verordening in 2013 zal deze actualisatie in nauw overleg met de gemeenten en de waterschappen gebeuren. Deze aangepaste informatieafspraken zullen door de Staten worden vastgesteld.

Versterking interne verantwoording-controle

Aandachtspunt blijft het evenwicht tussen de versterkte interne controletaak van de gemeenteraden (algemeen bestuur) en het versoepelde externe toezicht van de provincie. Ook in deze beleidsperiode zal door gesprekken met de Utrechtse gemeenten (controllers, griffiers, bestuursadviseurs etc) gezorgd worden voor het optimaler laten werken van het totale toezichtstelsel. De rol van de VNG, zowel landelijk als VNG-Utrecht, is hiermee van groot belang.

In de eerste landelijke tussenmeting IBT die het ministerie BZK heeft laten uitvoeren, kwam ondermeer het achterblijven van de controletaak van de raden als verbeterpunt naar voren. Omdat dit direct effect heeft op de invulling van de provinciale toezichtstaak, is dit door de gezamenlijke provincies (IBT-coördinatoren) als landelijk thema in 2016 benoemd. Met Rijk, IPO en VNG zal rondom het thema 'horizontale verantwoording/verticaal toezicht' eind 2016 een landelijke expertmeeting worden georganiseerd.

Beoordelingen en interventies

In deze beleidsperiode zullen voor alle terreinen de IBT-beoordelingen en de mogelijk daaruit voortvloeiende interventietrajecten worden uitgevoerd. Elke beoordeling wordt vanzelfsprekend gecommuniceerd met de betreffende colleges van BenW (dagelijkse besturen). Na elke toezichtcyclus zal een overzicht per gemeente/waterschap worden opgesteld waarin zichtbaar wordt hoe elke gemeente de verschillende wettelijke taken uitvoeren (groen, oranje of rood)

Toezichtregime

Op basis van de beoordelingen wordt per gemeente of waterschap en per IBT-terrein opnieuw het toezichtregime bepaald. Bij rood verscherpt toezicht (striktere monitoring, bestuurlijk traject, met mogelijk juridische interventie); bij oranje regulier toezicht. Groen betekent vermindering van toezicht. Wat deze vermindering van toezicht in de praktijk nu precies betekent (voor het aanleveren van toezichtinformatie en voor de frequentie van de beoordelingen) zal in nauw overleg met de lokale partners in de eerste helft van 2016 worden bepaald. Deze afstemming is noodzakelijk gezien de samenhang van versobering van toezicht met versterking van het intern verantwoordings- en controlemechanisme bij de lokale partners. Dit traject zal gekoppeld worden aan het actualiseren van de informatieafspraken, dat ook in samenspraak met de gemeenten zal worden gedaan.

3.1 Archieftoezicht

Het doel van het toezicht op (digitaal) archief- en informatiebeheer is bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen te komen tot een betrouwbare informatievoorziening. Toegankelijke en betrouwbare informatievoorziening is essentieel voor goed bestuur. Het op orde zijn van de digitale en papieren archivering is een voorwaarde om alle andere overheidstaken goed uit te kunnen voeren. De provincie ziet er op toe of gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hun archiefwettelijke taken juist uitvoeren. De toetsingskaders zijn de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit en aanvullende specifieke regelgeving. Om te toetsen of de Archiefwettelijke taken naar behoren worden uitgevoerd, houdt de provincie toezicht op basis van 17 wettelijke toezichtcriteria (gebaseerd op de Archiefwet). Deze toezichtcriteria zijn opgenomen in het *Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht*, vastgesteld door GS in 2012. Per toezichtcriterium, en rekening houdend met de belangrijkste risico's, wordt een oordeel gegeven op basis van de verkregen informatie.

Net als in de vorige beleidsperiode IBT, wordt de komende jaren bij het IBT-Archiefwet vooral gekeken naar de belangrijkste risico's op de volgende deelterreinen:

- Duurzaam, betrouwbaar en toegankelijk informatie- en archiefbeheer in een toenemende digitale omgeving.
- Herindelingen, reorganisaties, uitbesteding van taken (GR's): in de praktijk wordt het informatiebeheer bij deze ontwikkelingen vaak slecht geregeld, waardoor bedrijfsvoering en verantwoording over die taken ernstig belemmerd wordt.
- Huisvesting van archieven.

Om het systeem van interne controle – extern toezicht op het terrein van de Archiefwet volgens de IBT-principes uit te kunnen voeren, hebben IPO en VNG de afgelopen jaren, samen met de gemeentelijke archiefinspecties en de provinciale (IBT) archiefinspecties, aanvullende instrumenten ontwikkeld. Deze worden door het merendeel van de gemeenten en waterschappen gebruikt om bruikbare verantwoordingsinformatie over de uitvoering van de archiefwettelijke taken op te kunnen stellen. Deze rapportages dienen vervolgens ook als toezichtinformatie voor de provincies. De komende jaren zal afstemming tussen de koepels en de verschillende toezichthouders nodig blijven om deze instrumenten bruikbaar voor ieder te laten blijven.

De komende periode wordt er naar gestreefd om de al bestaande interprovinciale samenwerking (Utrecht - Flevoland - Noord-Holland - Zuid-Holland) op dit IBT-onderdeel te continueren en mogelijke uit te breiden. Dit betreft zowel het delen van beoordelingsinstrumenten, expertise als personele samenwerking.

3.2 Financieel toezicht

Hoewel het financieel toezicht buiten de Wet RGT is gehouden, is dit wel een belangrijke vorm van interbestuurlijk toezicht. Daarom is deze provinciale toezichttaak opgenomen in dit uitvoeringsprogramma. Het financieel toezicht kent wel een ander interventietraject dan de andere IBT-terreinen, met eigen (specifieke) juridische instrumenten.

Het interventie-instrumentarium van financieel toezicht is preventief toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. In geval er preventief toezicht wordt ingesteld dienen de gemeentebegroting en de begrotingswijzigingen ter goedkeuring aan GS te worden voorgelegd.

De interventieladder en de informatieafspraken die bij financieel toezicht horen, zijn bij *Gemeentewet*, het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* en in het *Provinciaal Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht'* (vastgesteld door GS in 2014) vastgelegd.

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

De werkwijze van financieel toezicht is volop in ontwikkeling mede door het nieuwe financieel beleidskader 'Kwestie van evenwicht' dat in 2014 in werking is getreden. De huidige beheersmatige aanpak is gewijzigd naar een proportioneel risicogerichte werkwijze. Hiermee sluiten we aan op de

ontwikkelingen in de wet RGT en de recente wetwijzigingen in de gemeentewet (art.203) betreffende het financiële toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

Het ministerie van BZK bereidt samen met het IPO een aanpassing van de wetgeving voor in het kader van de toezichtinstrumenten voor het repressief toezicht. Dit mede gelet op de kwetsbare financiële positie van de gemeenten. Hierbij valt te denken aan het geven van aanwijzingen tot een opdracht voor het maken van een herstelplan.

Door de verslechterde economische omstandigheden, kortingen op het gemeentefonds en decentralisatie van rijkstaken uit het sociale domein, lopen gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen meer financieel risico. Binnen financieel toezicht zal de gewenste en noodzakelijke diepgang van het financieel toezicht worden ingezet om de toekomstige financiële problemen en risico's vroegtijdig te kunnen signaleren. Hierbij zullen de contacten met de lokale overheden worden geïntensiveerd en proactief zullen deze worden geïnformeerd over de resultaten van het financieel toezicht. Per gemeente wordt periodiek een risicoprofiel opgesteld, op basis waarvan de intensiteit van toezicht wordt bepaald (bestuurlijke danwel ambtelijke interventie).

Het uitgangspunt van financieel toezicht blijft uiteraard het beoordelen van de begroting op een structureel en reëel evenwicht. Het financieel toezicht wordt echter ook ingezet om lokale overheden te helpen, namelijk door het geven van adviezen en pro-actieve communicatie waardoor preventief toezicht mogelijk kan worden voorkomen. Daarbij is ook de samenwerking met het ministerie van BZK van belang voor het uitvoeren van een begrotingsscan voor een gemeente.

De toezichtcriteria voor de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen in de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, te weten een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Voldoet men hieraan niet, komt men te vallen onder preventief toezicht.

Voor de waterschappen geldt als toezichtcriterium een sluitende (meerjaren)begroting. Besluiten van waterschappen die in strijd zijn met het algemeen belang of de wet kunnen uitsluitend worden geschorst en vernietigd.

3.3 IBT-Omgevingsrecht

Het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht richt zich in hoofdzaak op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken die voor een veilige en gezonde leefomgeving voor mens en natuur moeten zorgen. De belangrijkste wet waarop getoetst wordt is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en daaruit voortvloeiende regelgeving. Het IBT omgevingsrecht richt zich zowel op de taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) van de gemeenten en waterschappen, als op de ruimtelijke ordening, milieu, externe veiligheid en monumenten/archeologie. Juist vanwege deze kapstok van omgevingsrecht zijn in dit uitvoeringsprogramma deze subterreinen niet meer als afzonderlijke toezichtgebieden beschreven,

maar allen opgenomen onder de noemer IBT omgevingsrecht. Het is daarmee een veelomvattend onderdeel van de provinciale IBT-taak. Voor dit IBT-terrein geldt ook dat er veel wettelijke veranderingen zijn en worden doorgevoerd, die direct van invloed zijn op de reikwijdte van de IBT-taak.

De regionale uitvoeringsdiensten (RUD Utrecht en de ODRU) voeren namens gemeenten via mandaat verschillende taken uit op het terrein van het omgevingsrecht. Dit betekent dat de gemeenten zelf eindverantwoordelijk blijven voor de uitvoering van deze taken en dus bevoegd gezag blijven voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hieruit volgt vanzelfsprekend dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor het aanleveren van toezichtinformatie en dat de colleges van BenW worden aangesproken in geval deze taken niet naar behoren worden uitgevoerd. Het is aan de gemeenten om zelf afspraken te maken met hun uitvoeringsdiensten voor het opstellen van verantwoordingsinformatie/toezichtinformatie.

De wetgever gaat voor het [omgevingsrecht/Wabo-externe veiligheid](#) uit van een zogeheten 'big-eight'-benadering: een cyclische aanpak waarbij de strategische en operationele cyclus in een onderling samenhangend model aan elkaar verbonden zijn. Met het IBT-omgevingsrecht wordt getoetst of gemeenten en waterschappen deze aanpak hanteren voor het uitvoeren van hun wettelijke taken om zo deze taken goed uit te kunnen voeren.

Getoetst wordt op basis van de in het Besluit omgevingsrecht (Bor) (Stbl. 2010-143) neergelegde kwaliteitseisen aan de bestuursrechtelijke handhaving omgevingsvergunningen en meldingen op grond van de Wabo en de Wet milieubeheer. De kwaliteitscriteria, zoals opgenomen in het Bor, hadden alleen betrekking op toezicht en handhaving met betrekking tot milieu, bouwen en ruimtelijke ordening. Met de inwerkingtreding van de Wet VTH (waarschijnlijk per 1 juli 2016) gaan de kwaliteitscriteria ook gelden voor vergunningverlening op grond van de Wabo en wordt daarmee ook onderdeel van de IBT-taak. Daarnaast moeten gemeenten een lokale kwaliteitsverordening gaan laten vaststellen door hun raden. Het toetsen op aanwezigheid van deze verordeningen wordt toegevoegd aan de provinciale IBT-taak en de Verordening systematische toezichtinformatie zal ook hierop worden aangepast. Met een wijziging van het Bor per 1 januari 2016 is het bevoegd gezag voor alle BRZO (Besluit risico's zware ongevallen)- en IPPC-4-inrichtingen (chemische industrie) verschoven van gemeenten naar provincie. Dit betekent dat de IBT-rol van de provincies met betrekking tot dergelijke inrichtingen is vervallen.

Voor omgevingsrecht/Wabo gelden ook in deze beleidsperiode de volgende onderwerpen als prioritaire IBT-risicothema's:

- De asbestregelgeving door het toezicht op en de handhaving van ingediende sloopmeldingen en het opsporen en tegengaan van illegale asbestverwijdering;
- De regelgeving met betrekking tot verontreinigde grond door toetsing van meldingen en toezicht op het gebruik en de afvoer van grond, baggerspecie en bouwstoffen;

- De regelgeving met betrekking tot de brandveiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen bij bedrijven door het opnemen van de juiste voorschriften in de omgevingsvergunning en het handhaven van de vergunning en wet- en regelgeving;
- Vergunningverlening en handhaving van de regelgeving met betrekking tot risicovolle inrichtingen (op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, uitgezonderd BRZO-inrichtingen)
- Constructieve veiligheid en brandveiligheid door aandacht hiervoor bij vergunningverlening en handhaving.

Het provinciale toezicht op de [ruimtelijke ordening](#) kent twee vormen: het specifieke toezicht op de provinciale ruimtelijke belangen en het generieke toezicht op een aantal RO-taken die gemeenten in medebewind uitvoeren.

Bij het specifieke RO-toezicht wordt getoetst of de provinciale belangen, vastgelegd in de Provinciale ruimtelijke structuurvisie en geborgd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV), goed zijn vertaald in de gemeentelijke ruimtelijke besluiten en bestemmingsplannen. Bij dit specifieke toezicht kunnen nog steeds specifieke toezichtinstrumenten op basis van de Wro worden ingezet: proactieve instrumenten (provinciaal inpassingsplan, proactieve aanwijzing) en reactieve instrumenten (zienswijze, reactieve aanwijzing en instellen van beroep).

Met het generieke RO-toezicht van de provincie wordt getoetst of gemeenten actuele en gebiedsdekkende bestemmingsplannen hebben en of de gemeente bij deze bestemmingsplannen de algemene regels van het Rijk (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening / Barro) in acht neemt. De samenhang met het IBT-omgevingsrecht onderdeel Wabo hierbij is dat de provinciale IBT-rol zich vooral ook richt op de vraag of in bestemmingsplannen voldoende rekening wordt gehouden met de beheersing van risico's voor de veiligheid en gezondheid van mensen. Voor dit generieke RO-toezicht worden zo nodig de juridische IBT-instrumenten (schorsing/vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing) en de bijbehorende IBT-interventieladder gehanteerd.

Samenhangend met het generieke RO-toezicht is het IBT op [monumenten en archeologie](#). Daarbij wordt getoetst of gemeenten voldoende uitvoering geven aan de wettelijke (Monumentenwet / straks Erfgoedwet) taken op het terrein van monumenten en archeologie, ter voorkoming van verlies van (on)roerend cultureel erfgoed (archeologie en gebouwde rijksmonumenten/beschermde stads- en dorpsgezichten). Hierbij wordt getoetst of het erfgoedbelang voldoende is geborgd in de gemeentelijke bestemmingsplannen, de advisering door monumentencommissies goed functioneert en voldoende rekening gehouden wordt met archeologie in het vergunningentraject.

3.4 Huisvesting vergunninghouders

Halfjaarlijks wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor iedere gemeente in Nederland bepaald hoeveel vergunninghouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning) zij moet huisvesten. De hoogte van de taakstelling wordt vastgesteld op grond van een formule in de Huisvestingswet 2014, waarbij de te verwachten instroom en het aantal vastgestelde inwoners van een gemeente belangrijke elementen zijn. Op deze manier wordt een evenredige spreiding van vergunninghouders over Nederland gewaarborgd.

Gedeputeerde Staten zien via IBT toe op de realisatie van de taakstelling door de gemeenten. Iedere maand publiceert het Ministerie van BZK de realisatiecijfers, zodat zichtbaar is hoeveel vergunninghouders de gemeenten die maand hebben gehuisvest. Halfjaarlijks stelt de provinciale toezichthouder vast of de gemeenten binnen de provincie Utrecht aan de taakstelling hebben voldaan over het voorgaande half jaar. Daarbij wordt ook bekeken welke gemeenten nog een achterstand hebben 'openstaan' ten gevolge van het niet behalen van eerdere taakstellingen.

In het geval een gemeente de taakstelling niet heeft gerealiseerd, wordt de IBT-interventieladder toegepast. Dit betekent dat ambtelijke gesprekken worden gevoerd met gemeenten die de taakstelling niet hebben gerealiseerd (of nog achterstanden hebben). In deze gesprekken wordt gekeken of, en zo ja hoe, het de gemeente te verwijten is dat zij de taakstelling niet gerealiseerd heeft. Er worden afspraken met de gemeente gemaakt over de wijze waarop de taakstelling op korte termijn alsnog te realiseren is. Indien dit geen gewenste resultaten oplevert, worden bestuurlijke gesprekken gevoerd. Als de bestuurlijke inzet niet leidt tot realisatie van de taakstelling, kan tot juridische interventie (indeplaatsstelling) worden besloten. Dit betekent concreet dat Gedeputeerde Staten ervoor moeten zorgen dat de vergunninghouders gehuisvest worden.

In de praktijk leven er echter nogal wat vragen ten aanzien van het toepassen van de juridische treden van de IBT- interventieladder (trede 4 tot en met 6) bij een complex vraagstuk als de huisvesting van vergunninghouders. Het lijkt er op dat gemeenten niet onwelwillend zijn om vergunninghouders te huisvesten, maar dat er factoren (zoals beschikbaarheid van woningen) zijn die huisvesten van vergunninghouders bemoeilijken. Dit terwijl het instrument van de interventieladder vooral bedoeld lijkt te zijn om in te grijpen bij gemeenten die niet willen. Momenteel overleggen provincies met BZK over de praktische toepasbaarheid van het juridisch instrument voor deze IBT-taak.

Daarnaast is er sprake van onvoorspelbare omstandigheden die het beleidsveld van de huisvesting van vergunninghouders beïnvloeden. De vluchtelingenproblematiek is een internationaal vraagstuk dat niet los te zien is van de huisvesting van vergunninghouders. Het is onmogelijk te voorspellen

hoeveel vluchtelingen naar Nederland toe zullen komen en een verblijfsvergunning krijgen. Het is waarschijnlijk dat de instroom van vluchtelingen met een grote kans op het verkrijgen van een vergunning de komende tijd zal aanhouden en de taakstellingen de komende tijd dus hoger uitvallen. Dit, terwijl veel gemeenten de taakstellingen nu amper halen door de hoge instroom en de krapte op de (sociale) woningmarkt.

De toestroom van vluchtelingen heeft er toe geleid dat GS ook betrokken zijn bij andere maatschappelijke vraagstukken dan alleen de huisvesting van vergunninghouders, namelijk de (nood)opvang van vluchtelingen en het zoeken naar locaties voor asielzoekerscentra. Dit betekent dat Gedeputeerde Staten inmiddels ook ondersteuning biedt gericht op kennisdelen en expertise inbrengen met betrekking tot ontwikkelingen op de woningmarkt en kantorentransformatie en daarmee dus betrokken zijn bij de gehele 'asielketen'.

De bruikbaarheid van het IBT-instrumentarium (met name trede 4-6 / juridische interventie) en de samenhang met de vluchtelingenproblematiek zijn van invloed op de uitvoering van deze IBT-taak van GS. Dit betekent dat GS zich, meer dan het geval is bij andere IBT-terreinen, ook richten op ondersteuning van gemeenten met als doel de taakstelling door gemeenten te laten behalen. Hierdoor is een hele strikte scheiding tussen provincie als samenwerkingspartner en provincie als toezichthouder, zoals wel meer het geval is bij andere IBT-terreinen, bij toezicht huisvesting vergunninghouders minder aanwezig.

Maar zoals in het recent ondertekende *Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom* ook is verwoord, blijft de provincie toezichthouder en heeft de provincie in principe de beginselplicht tot ingrijpen in geval van taakverwaarlozing (als de taakstelling door gemeenten niet wordt behaald).

Per half jaar (bij de vaststelling van de hoogte van de taakstelling) zal dan ook, rekening houdend met bovenstaande ontwikkelingen, het IBT-traject met eventuele interventie, per gemeente worden bepaald. Hierbij wordt rekening gehouden met de verwachte effectiviteit van de interventie.

3.5 Waterschappen

De provincie is, naast de toezichthouder op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, ook de toezichthouder op de waterschappen. Dit wettelijk toezicht bestaat uit vier onderdelen:

- financieel toezicht
- toezicht op deelname van de waterschappen aan gemeenschappelijke regelingen en rechtspersonen
- toezicht op door een waterschap genomen operationele besluiten zoals waterbeheerplannen, peilbesluiten en projectplannen tot aanleg of wijziging van primaire waterkeringen
- toezicht op de door waterschappen op te stellen calamiteitenplannen en het optreden van waterschappen in situaties van gevaar.

Deze onderdelen van het toezicht op de waterschappen vallen niet onder de Wet RGT en zijn daarmee in 2012 dan ook niet gewijzigd. De specifieke juridische instrumenten zijn hetzelfde gebleven: aanwijzingen en goedkeuringen. De wijze waarop de provincie invulling geeft aan het toezicht op de waterschappen is nader beschreven in de 'Nota Relatie provincie Utrecht met de waterschappen' (vastgesteld door GS in 2011).

Daarnaast valt het toezicht op het uitvoeren van de Wabo-taken door de waterschappen onder het IBT-omgevingsrecht en vallen de waterschappen ook onder het provinciaal archieftoezicht. Met de Wet RGT zijn deze twee IBT-rollen ten aanzien van de waterschappen wel gewijzigd.

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

Bij het toezicht op de waterschappen wordt ook in deze beleidsperiode als belangrijk prioritering onderschreven: de provinciale toetsing van het waterbeheerplan, de keur, peilbesluiten, besluiten tot deelneming in rechtspersonen en calamiteitenplannen. In de regelgeving voor de waterschappen is voor die besluiten, c.q. plannen een meldingsplicht opgenomen om deze provinciale toetsing mogelijk te maken. Die toetsing wordt wenselijk geacht vanwege het belang van een goede doorwerking van provinciaal beleid en vanwege de grote gevolgen die situaties van gevaar in de sfeer van de waterstaatszorg kunnen hebben.

Voor het IBT-omgevingsrecht en IBT-Archiefwet op de waterschappen geldt dat getoetst wordt op de belangrijkste risico's zoals bij die onderdelen omschreven in dit uitvoeringsprogramma.

4 Toezichtorganisatie

Het interbestuurlijk toezicht wordt binnen de provincie grotendeels uitgevoerd door het centrale cluster IBT. Dit cluster maakt deel uit van het team BDO/BIN en voert het financieel toezicht, archieftoezicht, IBT omgevingsrecht en de IBT-taak huisvesting vergunninghouders uit. Het toezicht op de waterschappen (niet zijnde het financieel toezicht en het archieftoezicht op de waterschappen) wordt uitgevoerd door het team water (WTR), waar de inhoudelijke kennis op dit terrein beschikbaar is. Vanzelfsprekend wordt dit toezicht uitgevoerd in afstemming met het centrale IBT-cluster. Voor het IBT-monumenten/archeologie, ruimtelijke ordening en externe veiligheid (allen onderdeel van IBT omgevingsrecht) zijn productieafspraken gemaakt met de teams erfgoed (CER), gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling (GRO) en bodem en milieu (BMI). Deze productieafspraken houden in dat de betreffende beleidsafdelingen inhoudelijke kennis leveren en de eerste toetsing uitvoeren van de toegezonden toezichtinformatie. Afronden van de beoordelingen IBT-omgevingsrecht wordt gedaan door het IBT-cluster.

Bij deze productieafspraken gaat het om een beperkte IBT-taak waarbij de bij de beleidsteams aanwezige inhoudelijke expertise op deze wijze het meest efficiënt wordt ingezet.

Voor het centrale cluster IBT is momenteel een organisatiebudget van 8,2 FTE beschikbaar. Van deze FTE is 4,5 FTE gelabeld aan financieel toezicht; 3,7 FTE voor de andere IBT-taken. Om de ambities in dit Uitvoeringsprogramma waar te kunnen maken is 8,8 FTE nodig. Met deze formatie is het mogelijk om voor alle terreinen een basisniveau wettelijk toezicht uit te kunnen voeren met interventie bij een niet-adequate beoordeling. Tevens is dit dan ook in lijn met de eerder gemaakte afspraken met GS en onze lokale partners en in lijn met de landelijke afspraken tussen IPO, VNG en UvW. De nog benodigde 0,6 FTE is nog onderhevig aan besluitvorming via de Voorjaarsnota 2016.

Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van ondersteuningsuren van team BIN en de productie-uren van het beleidsteam zoals hierboven beschreven.