



# Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2025-2028

November 2024

 provincie  
Gelderland



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
	Interbestuurlijk toezicht	4
	Actualisatie uitvoeringsprogramma	5
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten en werkwijze</b>	<b>7</b>
	Uitgangspunten in het toezicht	7
	Werkwijze	8
<b>3</b>	<b>Een ontwikkelingsgericht uitvoeringsprogramma</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Toezichtdomeinen</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Archief en informatiebeheer</b>	<b>18</b>
	Risico's archief en informatiebeheer	18
	Speerpunten in het toezicht	18
	Toezichtkader	19
	Benodigde informatie	20
	Beoordeling	20
<b>6</b>	<b>Financiën</b>	<b>22</b>
	Risico's financieel beleid en beheer	22
	Speerpunten in het toezicht	23
	Wet- en regelgeving	25
	Benodigde informatie	25
	Beoordeling	26
<b>7</b>	<b>Huisvesting statushouders</b>	<b>28</b>
	Risico's huisvesting statushouders	28
	Speerpunten in het toezicht	28
	Wet- en regelgeving	29
	Benodigde informatie	29
	Beoordeling	29
<b>8</b>	<b>Omgeving</b>	<b>32</b>
	Risico's fysieke leefomgeving	32
	Speerpunten in het toezicht	32
	Wet- en regelgeving	33
	Benodigde informatie	33
	Beoordeling	33
<b>9</b>	<b>Nieuwe toezichtdomeinen</b>	<b>37</b>
	Bibliotheken	37
	Volkshuisvesting	37
	<b>Bijlagen</b>	
	Bijlage 1 Bestuurlijke interventieladder taakverwaarlozing	39
	Bijlage 2 Instrumenten toezicht	42
	Bijlage 3 Procesbeschrijving IBT-signalen	43
	Bijlage 4 Beoordelvragen Omgeving, Ruimtelijke Ordening en Erfgoed	44
	Bijlage 5 Indicatoren Erfgoed (monumentenzorg en archeologie)	45







# 1 Inleiding

**Gelderland is de mooiste provincie van Nederland. Daar zijn we trots op en dat willen we graag zo houden. En waar het kan nog mooier maken. We staan voor grote uitdagingen. Denk aan de klimaatadaptatie, de energietransitie en de woningbouw. Deze opgaven zijn vaak complex en onderling verweven, kennen een hoge dynamiek en bewegen zich onafhankelijk van en dwars door bestuurlijke schalen en structuren.**

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

## Interbestuurlijk toezicht

Gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hebben zelf kaderstellende en controlerende taken en verantwoordelijkheden om opgaven en wettelijke taken goed uit te voeren. De provincie heeft de taak om hierop toe te zien. Dit toezicht tussen verschillende overheidslagen heet het interbestuurlijk toezicht. Zo houdt de provincie toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. En het Rijk houdt weer toezicht op de provincies.

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie richt zich op de uitvoering van bepaalde wettelijke medebewindstaken die zijn opgenomen in of volgen uit de wet- en regelgeving van de hogere overheid (zoals de Gemeentewet, Waterschapswet, Archiefwet, Omgevingswet, Huisvestingswet). Medebewindstaken zijn taken die de rijksoverheid in wetten aan de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen opdraagt om uit te voeren. Ook houdt de provincie toezicht op de financiële huishouding van de lokale en regionale overheden. In essentie is toezicht het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Daarna wordt de informatie beoordeeld en kunnen we ingrijpen als dat nodig is.

Interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en inwoners en bedrijven er op kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is. Het interbestuurlijk toezicht door de provincie Gelderland draagt hiermee - in samenhang met het provinciale programma Sterk Bestuur - bij aan het borgen van de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan het op orde houden en versterken van de bestuurskracht van lokale overheden in Gelderland. Als we tijdig financiële problemen of problemen in de uitvoering van wettelijke taken en opgaven signaleren, dan gaan we hierover in gesprek. Lokale overheden kunnen dan gericht maatregelen treffen om de eigen bestuurskracht te versterken en hierin strategische keuzes te maken.

# Actualisatie uitvoeringsprogramma

In 2020 hebben we het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023<sup>1</sup> vastgesteld. Dit uitvoeringsprogramma hebben we nu geactualiseerd aan de huidige situatie en wet- en regelgeving. Deze actualisatie heeft vooral effect op de uitvoering binnen de verschillende toezichtdomeinen zelf. De kern van het beleid en de uitgangspunten uit het uitvoeringsprogramma 2020-2023 zijn niet veranderd, op enkele tekstuele wijzigingen na.

In dit uitvoeringsprogramma beschrijven we wat het interbestuurlijk toezicht door de provincie inhoudt, op welke domeinen ons toezicht zich specifiek richt en hoe we als provincie invulling geven aan onze toezichthoudende rol. Vervolgens geven we per toezichtdomein aan waar ons toezicht zich specifiek op richt, wat het toezichtkader is, waar we onze oordeelsvorming op baseren en welke criteria we hierbij hanteren. Hiermee willen we aan de voorkant transparant zijn over ons toezicht.

Gedeputeerde Staten stellen deze actualisatie van het uitvoeringsprogramma vast voor een periode van vier jaar (2025-2028).

---

<sup>1</sup> GS hebben dit uitvoeringsprogramma in 2024 met 1 jaar verlengd.







## 2 Uitgangspunten en werkwijze

Toezicht binnen en tussen overheden is een breed begrip. Het toezicht van en tussen overheden vindt om verschillende redenen plaats. Zo zien we als provincie erop toe dat onze eigen regels en beschikkingen (zoals vergunningen) door anderen goed worden nageleefd. Deze vorm van toezicht wordt ook wel het eerstelijns toezicht genoemd. Binnen onze provincie heeft dit bijvoorbeeld betrekking op vergunningen van bedrijven waarvoor de provincie ook het bevoegd gezag is.

Daarnaast is er toezicht van de ene overheid op de andere overheid. Dit wordt ook wel het tweedelijns toezicht genoemd. Het interbestuurlijk en financieel toezicht door de provincie op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen is een vorm van tweedelijns toezicht.

### Uitgangspunten in het toezicht

Vanuit het interbestuurlijk toezicht willen we bijdragen aan een goed openbaar bestuur in een sterk veranderende samenleving. Vanwege de vele maatschappelijke opgaven die voor ons liggen, is dit van groot belang.

We hanteren voor het interbestuurlijk toezicht de volgende uitgangspunten:

- Toezicht versterkt de horizontale controle;
- Toezicht in dialoog met elkaar;
- Toezicht is proportioneel;
- Toezicht is betrouwbaar en effectief.

#### **Toezicht versterkt de horizontale controle**

Gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen voeren wettelijke taken uit. Over de stand van zaken van deze uitvoering vindt in eerste instantie horizontale verantwoording plaats. Gemeenteraden en algemene besturen controleren en beoordelen of gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hun taken goed uitvoeren. Om dit zorgvuldig te kunnen doen, moeten gemeenteraden en algemene besturen over de juiste informatie beschikken. We gaan ervan uit dat gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in staat zijn om zich een goed beeld te vormen van hun eigen financiële gezondheid en van de grote inhoudelijke risico's.

Het verticale toezicht vanuit de provincie versterkt de horizontale 'checks and balances' en dient als een extra borging. Vanuit het interbestuurlijk toezicht zien we toe op de uitvoering van de taken en daar rapporteren we ook over. Zo krijgen toezichtontvangers een beter inzicht in hun eigen uitvoering. Bestuurders bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen beschikken daarmee over aanvullende informatie om goede afwegingen te kunnen maken. De blik vanuit de provincie als kritische vriend is dus een extra toevoeging op de horizontale verantwoording en controle.

#### **Toezicht in dialoog met elkaar**

In toezicht staan het leren en de dialoog voeren centraal. Het aangaan van een constructieve dialoog (ambtelijk en bestuurlijk) is een onmisbaar onderdeel van ons toezicht, zodat we in samenspraak kunnen werken aan verbeteringen en oplossingen. We communiceren open over onze aanpak en verwachtingen. We laten zien hoe we het toezicht uitoefenen, welke criteria (normen) we hierbij hanteren en hoe we omgaan met de bevindingen.

We gaan daarom uit van een uniforme werkwijze en methodiek. We zijn als toezichthouder vooraf en achteraf transparant over de toezichtinvulling, oordeelsvorming en eventueel daaruit volgende interventie. Met dit uitvoeringsprogramma willen we hierin voorzien. Maatwerk wordt geleverd door de lokale en regionale omstandigheden van de toezichtontvanger in acht te nemen. We kijken in dialoog met elkaar waar maatwerk wenselijk en mogelijk is.

### **Toezicht is proportioneel**

Toezicht moet geen onnodige administratieve last veroorzaken, maar moet ingrijpen wel mogelijk maken. Bijvoorbeeld als de financiële gezondheid in gevaar komt of wanneer onrechtmatige besluiten worden genomen. Het toezicht is gericht op het zoveel mogelijk aan de voorkant voorkomen van problemen, waardoor een (zware) interventie kan worden beperkt.

De uitvoering van het (verticaal) toezicht gebeurt efficiënt door gebruik te maken van bestaande gegevens en 'open' informatie. Uitgangspunt is het gebruik van (de)centraal beschikbare data. Als data en informatie daartoe geen aanleiding geven is het toezicht beperkt en terughoudend. Daarnaast blijven de uitgangspunten vertrouwen en 'eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik' zoals opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht en het Besluit Verstrekking Systematische Toezichtinformatie onverminderd van kracht. De overheden die het toezicht ontvangen hoeven hun verantwoordingsinformatie maar één keer aan te leveren.

### **Toezicht is betrouwbaar en effectief**

Het is van groot belang dat ons toezicht klopt en bijdraagt aan het verbeteren van de taakuitvoering. We werken aan betrouwbaar en effectief toezicht. In dialoog met gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen over de uitvoering van hun taken kunnen en mogen we onszelf niet vergeten. Daarvoor is het belangrijk dat we ook waarnemingen op ons eigen functioneren toelaten. Deze zullen we dan ook op gezette momenten evalueren.

## **Werkwijze**

We hanteren zoveel mogelijk een eenduidige, uniforme werkwijze. Hiermee is het voor de toezichtontvanger altijd duidelijk hoe de provincie toezicht houdt en wat deze van de provincie als toezichthouder mag verwachten. We onderscheiden een aantal manieren waarop we het toezicht uitvoeren. In Gelderland voeren we systematisch, signaalgericht en (op den duur) thematisch toezicht uit.

### **Systematisch toezicht**

We houden jaarlijks systematisch toezicht op de uitvoering van relevante wet- en regelgeving. We passen systematisch toezicht toe op de risicovolle domeinen Financiën, Archief & Informatiebeheer, Omgeving en Huisvesting statushouders. Voor het systematisch toezicht op de risicodomeinen krijgt de provincie informatie aangeleverd van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Het is in principe dezelfde informatie die ook moet worden aangeleverd aan de eigen gemeenteraden en algemene besturen. Het aanleveren kost dus weinig extra werk. Op basis van de beschikbare informatie wordt een beoordeling gemaakt.

Met dit toezicht zijn verschillende vormen van benchmark mogelijk, zoals een vergelijking tussen verschillende bestuursorganen of het functioneren van één bestuursorgaan in verschillende jaren. Het systematisch toezicht leent zich goed voor beslissingen, handelingen en resultaten die jaarlijks (of vaker) aan de orde zijn. Zo worden ook verbeteringen zichtbaar en kunnen er doelen voor een langere termijn worden gesteld.

Daar waar mogelijk richten we het systematisch toezicht versoberd en risicogericht in (zie hoofdstuk 3).



## **Signaalgericht toezicht**

Naast systematisch toezicht houdt de provincie signaalgericht toezicht. Dit vindt plaats aan de hand van signalen over de uitvoering van een wettelijke taak. Als het IBT een melding krijgt, vragen we in het kader van hoor en wederhoor de betrokken partijen om informatie.

Wie een signaal afgeeft, doet dit vaak vanuit de gedachte dat de provincie de gemeente of het waterschap tot de orde kan roepen of een gemeentelijke beslissing ongedaan kan maken. Natuurlijk is het teleurstellend als vervolgens blijkt dat dit niet het geval is. Het is daarom belangrijk inwoners te informeren wanneer het IBT wel en niet kan optreden op basis van een melding. We kunnen niet ingrijpen als de melding gaat over een autonome taak van de gemeente of om een andere zaak waarin de gemeente beleidsvrijheid heeft. Vanuit het interbestuurlijk toezicht is de provincie toezichthouder. Het is beslist niet de bedoeling dat het IBT optreedt in een ombudsfunctie of op de stoel van de rechter gaat zitten.

In bijlage 3 geven we schematisch weer hoe we omgaan met signalen.

## **Thematisch toezicht**

Onze ambitie is om thematisch toezicht uit te voeren. Hierbij doen we eenmalig toezicht op één bepaald onderwerp. Bijvoorbeeld omdat er nieuwe wetgeving is geïmplementeerd of omdat het onderwerp opeens in de belangstelling staat. Deze vorm van toezicht leent zich met name voor beslissingen, handelingen of resultaten die eenmalig (of af en toe) voorkomen. Bij beslissingen of handelingen die vaker voorkomen kan deze vorm van toezicht dienen als steekproef voor het functioneren van het bestuur.

Om thematisch onderzoek uit te kunnen voeren, is het eerst nodig dat de basis op orde is en in samenhang toezicht wordt gehouden (zie hoofdstuk 3). Pas dan hebben we een breder beeld, waardoor het mogelijk is om bepaalde risicovolle thema's vast te stellen. In deze themaonderzoeken kijken we hoe gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in de praktijk omgaan met deze risico-onderwerpen.

## **Data en informatie verzamelen en beoordelen**

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

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

In veel gevallen is er ook nadrukkelijk sprake van een samenhang en verbinding met de versterking van bestuurskracht en vindt de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht door de provincie plaats in samenspel met het programma Sterk Bestuur. Ook kan er sprake zijn van een relatie met het tweedelijns toezicht door de provincie vanuit wettelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening, vergunningverlening en handhaving en waterbeheer. Het interbestuurlijk toezicht komt dan in beeld wanneer aanwijzing (artikel 4.54 en 4.69 Omgevingswet), indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (artikel 124 Gemeentewet) en schorsing en vernietiging (artikel 273a Gemeentewet) aan de orde is.



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

### **Interventieladder**

Voor alle generieke toezichtdomeinen geldt dat in de regel de treden van de 'bestuurlijke interventieladder taakverwaarlozing' (zie bijlage 1) worden doorlopen. Het tempo waarin de verschillende stappen doorlopen worden, hangt af van de concrete omstandigheden. Vanzelfsprekend kan het proces na elke stap worden stopgezet als er geen aanleiding meer is voor verdere interventie. De instrumenten die daarvoor bij het generiek toezicht ter beschikking staan, worden vermeld in bijlage 2.

Het interventieproces kan op verschillende manieren worden opgestart. Het kan een gevolg zijn van de uitkomsten van het systematisch toezicht of een uitgevoerde 'reality check' of audit. Ook berichtgeving in de media of meldingen van burgers of bedrijven kunnen een aanleiding zijn om het interventieproces op te starten.

Bij het financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen gelden twee toezichtvormen: repressief toezicht (toezicht achteraf) en preventief toezicht (toezicht vooraf). Repressief toezicht is het reguliere toezicht. Bij preventief toezicht is er sprake van verscherpt toezicht. Dan moeten de begrotingen en de daarbij behorende wijzigingen vooraf ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd. Jaarlijks voor 1 januari nemen wij een besluit over de toezichtvorm voor het volgende begrotingsjaar voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.







# 3 Een ontwikkelingsgericht uitvoeringsprogramma

We stellen deze actualisatie van het uitvoeringsprogramma voor een periode van vier jaar (2025-2028) vast. Het uitvoeringsprogramma is ontwikkelingsgericht. Landelijke ontwikkelingen en veranderende wet- en regelgeving die gevolgen hebben voor de inrichting en uitvoering van het interbestuurlijk toezicht, kunnen aanleiding geven voor het tussentijds bijstellen of aanvullen van dit uitvoeringsprogramma.

Dit uitvoeringsprogramma is een actualisatie van het vorige programma (2020-2024). In dat document hebben we hoge ambities geformuleerd. Voor het toezicht op gemeentefinanciën en huisvesting statushouders hebben we deze ambities gerealiseerd. Maar we hebben de afgelopen jaren niet op alle domeinen deze ambities gerealiseerd. Het toezicht op Archief & Informatiebeheer en voor een deel op het domein Omgeving was niet conform beleid. Onze Rekenkamer concludeerde dit ook<sup>2</sup>.

De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer hebben veel inzicht gebracht en zijn ook overgenomen. We hebben deze aanbeveling verwerkt in dit uitvoeringsprogramma. We geven aan hoe we willen werken aan het verbeteren en versterken van ons toezicht. Dit gaat in fases. We zullen deze verbeterslag namelijk niet meteen realiseren.

## Fase 1: Blijvend basis op orde

Het is belangrijk dat onze basis op orde blijft. Voor de domeinen Archief & Informatiebeheer en Omgeving hebben we gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in het voorjaar van 2024 geïnformeerd over hoe we het interbestuurlijke toezicht verder gaan vormgeven en versterken. De toezichthouders hebben contact gezocht met toezichtontvangers om de benodigde procesdocumenten op te halen, zodat onze informatiepositie actueel is. Met deze actuele informatie hebben we een nulmeting gerealiseerd. Daarnaast hebben we het toezicht verder geborgd door het opstellen van ambtelijke richtlijnen en procedures. Nu deze basisinformatie op orde is, werken we aan het in stand houden van deze kennis.

## Fase 2: Open en constructieve dialoog

In de volgende fase geven we het toezicht verder vorm in dialoog met medeoverheden in Gelderland. We streven naar een toezichtrol waar we naast de lokale overheden staan, waarbij we werken aan open en constructieve dialoog. Op deze manier willen we toe naar een wederkerige relatie met onze toezichtontvangers, waar we gezamenlijk de 'dunne plekken' identificeren. Preventie én toezicht gaan voor ons immers hand in hand.

Dit laat onverlet dat we vanuit onze verantwoordelijkheid als toezichthouder actie ondernemen wanneer dat nodig is en gebruik zullen maken van de toezichtinstrumenten die ons ter beschikking staan.

Het realiseren van een constructieve dialoog vraagt om een stevig netwerk. We onderkennen dat dit druk kan zetten op de (beperkte) capaciteit bij provincie en toezichtontvangers. We kijken daarom naar slimme manieren om dit netwerkend toezicht te realiseren. Bijvoorbeeld door een combinatie met het programma Sterk Bestuur. We staan dus op gepaste afstand waar het kan en dichterbij waar het moet.

<sup>2</sup> Rekenkamer Oost-Nederland (2024), Tekort aan toezicht. Een onderzoek naar interbestuurlijk toezicht Gelderland.

### **Fase 3: Combineren en verbinden van de toezichtdomeinen**

We staan een integrale benadering van de verschillende toezichtdomeinen voor. We willen de beoordelingen, kennis en ervaringen bij elkaar leggen, zodat er een totaalbeeld ontstaat wat betreft de ontwikkelingen van een gemeente, waterschap en gemeenschappelijke regeling. Door de (financiële en inhoudelijke) inzichten uit de verschillende vormen van interbestuurlijk toezicht te delen en te combineren, geven we de toezichtontvanger en onszelf een beter inzicht van de opgaven en risico's. Knelpunten en signalen kunnen zo eerder en beter worden opgepakt. Op basis van dit beeld kan er aanleiding zijn om in aanvulling op ons systematisch toezicht themagericht onderzoek te doen. Het interbestuurlijk toezicht vanuit de provincie krijgt zo meer inhoud.

We vinden het belangrijk dat onze gegevens en beoordelingen openbaar raadpleegbaar zijn. We werken daarom toe naar een open toegankelijk dashboard waarin we onze toezichtinformatie delen. Vanuit dit totaalbeeld willen we periodiek met toezichtontvangers in dialoog treden. Het totaalbeeld kan ook een van de signalen zijn in het bredere perspectief van de bestuurskracht van een gemeente. Dit wordt overigens door veel meer factoren wordt bepaald.

### **Fase 4: Risicogerichte benadering**

Uiteindelijk werken we toe naar toezicht dat zich focust op die situaties waar er risico's zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. Voorbeeld hiervan is het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

De risico's kunnen per lokale of regionale overheid verschillen. De aard van de risico's verschilt ook per onderwerp. De toezichthouder maakt daarom van tevoren duidelijk op welke risico's extra wordt gelet. Dit betekent dat aandachtsgebieden kunnen verschuiven door de tijd heen en deze kunnen ook per toezichtontvanger verschillen.

Dit vraagt om een compleet en actueel beeld van (grote) risico's, zodat we (tijdig) de juiste beheersmaatregelen kunnen treffen. Deze vorm van toezicht vereist dat we datagedreven gaan werken en meer inzicht hebben in de huidige en toekomstige risico's.

### **Tot slot**

Provincie Gelderland maakt werk van de versterking van het interbestuurlijk toezicht. Het is goed om op te merken dat de diverse toezichtdomeinen zich in verschillende fases bevinden. Het toezicht op Financiën en Huisvesting Statushouders is bijvoorbeeld al verder ontwikkeld dan het toezicht op Archief & Informatiebeheer en Omgeving.

Vanzelfsprekend hebben we de ambitie om zo snel als mogelijk deze ontwikkeling af te ronden.

Voor de verdere ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht leggen we de nadruk op kwaliteit en zorgvuldigheid. We gaan daarom zelfbewust aan de slag en doen dit stap voor stap. Op het moment dat we klaar zijn voor de volgende fase werken we daarnaar toe. Het is onze ambitie om in 2025 het toezicht op gemeenten verdere invulling te geven. In 2026 willen we de doorontwikkeling uitbreiden naar waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, zodat het toezicht in 2027 volledig staat.







# 4 Toezichtdomeinen

Het interbestuurlijk toezicht richt zich op een groot aantal medebewindstaken. Toch houden we als provincie niet op alle medebewindstaken die door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd structureel toezicht.

Reden hiervoor is dat niet alle wettelijke medebewindstaken waarop het interbestuurlijk toezicht door de provincie van toepassing is (in even grote mate) worden uitgevoerd. Denk hier bijvoorbeeld aan de Wet op de strandvonderij. Ons toezicht richt zich op de uitvoering van wettelijke taken die 'risicovol' zijn. Dit betekent overigens niet dat we in voorkomende gevallen geen incidenteel toezicht houden op de uitvoering van de niet als risicovol aangemerkte wettelijke medebewindstaken. Vanuit onze verantwoordelijkheid als toezichthouder treden we indien nodig op.

## Prioritering toezichtdomeinen

In dit uitvoeringsprogramma beschrijven we de toezichtdomeinen waarop we systematisch interbestuurlijk toezicht houden. We richten ons op dit moment op de volgende domeinen:

- **Archief & Informatiebeheer**  
De provincie ziet erop toe dat gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen de taken op archief- en informatiebeheer correct uitvoeren. Goed archief en informatiebeheer is belangrijk voor overheden voor het reconstrueren van processen. Op deze manier kunnen overheden hun eigen handelen verantwoorden, de bedrijfsvoering optimaliseren en zo kosten besparen. Dit toezicht richt zich op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.
- **Financiën**  
Het financieel toezicht is specifiek toezicht en verplicht op basis van de Gemeentewet, Waterschapswet en Wet gemeenschappelijke regelingen: de provincie moet jaarlijks financieel toezicht houden. Dit toezicht richt zich op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.
- **Huisvesting statushouders**  
Gemeenten krijgen elk halfjaar vanuit het Rijk bericht over hoeveel statushouders (vluchtelingen met verblijfsvergunning) zij moeten huisvesten. De provincie ziet erop toe dat deze taakstelling wordt uitgevoerd. Dit toezicht richt zich alleen op gemeenten.
- **Omgeving**  
Omgeving is een verzamelterm voor wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving, zoals milieu, natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling. Het belangrijkste doel van deze regels is het behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen van een veilige en gezonde leefomgeving. In dit domein zit ook het toezicht op Erfgoed. We intensiveren ons toezicht hierop, conform de afspraken tussen de provincies en het Rijk. Het toezichtdomein Omgeving richt zich op gemeenten en waterschappen.



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

Daarnaast voorzien we dat de provincie op korte termijn de taak krijgt om ook toezicht te houden op de domeinen Bibliotheken en Volkshuisvesting. Deze twee toezichtdomeinen zullen zich richten op de taakuitvoering van gemeenten. In hoofdstuk 9 gaan we hier kort op in.





# 5 Archief en informatiebeheer

Adequaat archief en informatiebeheer is een belangrijke pijler voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Op grond van de Archiefwet moeten overheden de onder hen berustende stukken in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en beheren. Belangrijk hierbij is het voorkomen van onbedoeld informatieverlies én het onrechtmatig langer bewaren van informatie (art. 3 Archiefwet 1995). Goed archief en informatiebeheer bevordert de transparantie van besluitvorming, biedt borging voor de rechtmatigheid van overheidshandelen en draagt bij aan het gevoel van rechtszekerheid en vertrouwen in de overheid. Ook goede bedrijfsvoering wordt hierdoor gefaciliteerd en draagt bij aan het behoud van onze (cultuur)historie, het collectief geheugen van de samenleving. Ook stelt het overheidsorganisaties in staat om in te spelen op veranderende informatiewetgeving.

## Risico's archief en informatiebeheer

Inadequaat archief- en informatiebeheer brengt voor overheidsorganisaties grote risico's met zich mee. Het gaat onder andere om juridische, financiële en operationele bedrijfsvoeringrisico's. Tevens kan dit reputatieschade met zich mee brengen.

Als overheidsarchieven niet volgens wettelijke kaders beheerd (bewaard of vernietigd) worden, komen efficiënte bedrijfsvoering en maatschappelijke verantwoording in het geding. In dat geval zal de organisatie over onvoldoende bewijskracht beschikken in geschillen, met *juridische- en financiële risico's* van dien. Door het langer bewaren van informatie of het ontbreken van informatie over het functioneren van overheidsprocessen neemt de kans op *bestuurlijk- politieke risico's* toe.

Ook het niet beschikken over de juiste kennis en expertise voor het voeren van adequaat informatiebeheer maakt overheidsorganisaties erg kwetsbaar. De uitvoering van wettelijke taken kan in het geding komen en herstelkosten kunnen hoog oplopen. Dat kan naast eventuele *veiligheidsrisico's* een *afbreukrisico* voor gezag en imago van de organisatie met zich meebrengen. In geval van calamiteiten of juridische vraagstukken op archiefgebied kan dit vergaande consequenties hebben.

## Speerpunten in het toezicht

Onlangs is een start gemaakt om het interbestuurlijk toezicht op het toezicht-domein archief en informatiebeheer verder te ontwikkelen. Het ontwikkelen wordt gefaseerd vormgegeven. In de huidige fase zijn de speerpunten gericht op de volgende aspecten:

- Systeemtoezicht op tijdige en volledige aanlevering van actuele informatie over minstens alle 16 toezichtcriteria uit de provinciale verordening;
- Het correct, tijdig en volledig doorlopen van het horizontale verantwoordingsproces.

In maart 2023 is de Verordening systematische toezichtinformatie in werking getreden. Deze verordening geeft duidelijkheid over de frequentie, volledigheid en tijdigheid van de op te stellen toezichtinformatie. De verordening is relatief jong en dus nog niet bij alle lokale overheden volledig geïmplementeerd. Daarom is het

objectief nagaan of toezichtinformatie voor horizontaal en verticaal (interbestuurlijk) toezicht actueel is en volledig en tijdig is aangeleverd één van de speerpunten in de huidige fase.

Het interbestuurlijk toezicht richt zich op de risico's op het gebied van archief en informatiebeheer en de beheersmaatregelen die lokale overheden daarvoor tot hun beschikking hebben. Hierbij zijn interne deskundigen die het bestuur informeren en adviseren, en de gemeenteraad of het algemeen bestuur die het bestuur controleert, belangrijke componenten. Zij vormen het eerstelijns toezicht en zijn onderdeel van het horizontale verantwoordingsproces. Toezicht op het correct navolgen van de processen binnen het horizontaal toezicht is daarom ook één van de speerpunten.

In een volgende fase zal meer inhoudelijk gekeken worden naar de ontvangen toezichtinformatie. We zullen dan ook aan gemeenschappelijke regelingen en waterschappen actief om toezichtinformatie vragen.

## Toezichtkader

Onderstaande wet- en regelgeving vormt de grondslag voor het uitoefenen van het interbestuurlijk toezicht op het toezichtdomein Archief en Informatiebeheer:

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

Daarnaast zijn er verschillende andere wetten en regelingen die specifieke regels stellen aan het beheer of gebruik van informatie of gegevensbestanden van de overheid. Voorbeelden zijn:

- Wet elektronische handtekeningen
- Wet hergebruik van overheidsinformatie
- Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming
- Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (per 01-01-2026: Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer)

Om gemeenten bij de horizontale verantwoording van de zorg over en het beheer van archieven volgens de Archiefwet 1995 te ondersteunen, heeft de VNG de [Handreiking Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren \(KPI's\)](#) ontwikkeld. Dit op basis van de eisen die aan de gemeente gesteld worden door archiefwetgeving. De 16 toezichtcriteria uit de provinciale verordening zijn volledig gebaseerd op de KPI's die de VNG met en voor gemeenten heeft ontwikkeld.

### Overig toezicht

Ook geldt voor lokale overheden de verplichting om via [post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl) ter attentie van IBT – Archieftoezicht, om aan Gedeputeerde Staten:

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



# Benodigde informatie

Om het aanleveren makkelijker te maken, moet toezichtinformatie in de vorm van een ingevuld format aangeleverd worden, gebaseerd op de bijlage bij artikel 3 van de Verordening systematisch toezicht.

De toezichthouder ontvangt een ingevuld format mét bijlagen, nadat deze door het college of het dagelijks bestuur is vastgesteld en is voorgelegd aan de gemeenteraad of het Algemeen Bestuur. Vanwege de expertise en rechtstreekse lijn van de archivaris met het Dagelijks Bestuur, vormen de door hun opgestelde verslagen en rapportages essentiële bijlagen bij de toezichtinformatie.

Naast deze systematische informatie, kan de toezichthouder via 'reality checks' en audits de praktijk toetsen, al dan niet op basis van signalen.

## Beoordeling

De horizontale verantwoording voldoet als het college van B&W of het Dagelijks Bestuur jaarlijks tijdig verslag uitbrengt aan de gemeenteraad of het Algemeen Bestuur, over ten minste de 16 toezichtcriteria uit de Verordening systematisch toezicht met waar nodig verbetervoorstellen. Geeft de verslaglegging hiertoe aanleiding, of blijft verslaglegging uit, dan neemt de toezichthouder contact op om nadere informatie op te vragen.

### Overige ontwikkelingen

In de loop van dit Uitvoeringsprogramma zal zeer waarschijnlijk de nieuwe Archiefwet van kracht worden. Deze vernieuwde wetgeving heeft invloed op het archief en informatiebeheer bij overheden en daardoor ook op de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht.

Dit uitvoeringsprogramma zal daarom hoogstwaarschijnlijk voor het einde van de looptijd op onderdelen geactualiseerd moeten worden. Daarnaast bekijken we gedurende deze uitvoeringsperiode of de informatieverordening werkbaar is en passen die waar nodig aan.







# 6 Financiën

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

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

Heeft een gemeente over lange tijd grote financiële tekorten op de begroting, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden? Dan kan die gemeente om extra geld uit het gemeentefonds vragen. De gemeente levert haar financiële zelfstandigheid voor een deel in en krijgt een zogenoemde Artikel 12-status ([Artikel 12 Financiële-verhoudingswet](#)). Het financiële toezicht beoogt te voorkomen dat gemeenten hun financiële problemen via een Artikel 12-status op het gemeentefonds afwentelen.

## Financieel toezicht

Het financieel toezicht is een wettelijke taak van Gedeputeerde Staten en is gericht op het voorkomen van een structureel tekort op de begroting van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Het toezicht draagt bij aan het versterken van de horizontale controle binnen deze lokale of regionale overheden. Voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen gelden twee toezichtvormen: repressief toezicht (toezicht achteraf) en preventief toezicht (toezicht vooraf). Voor waterschappen gelden deze toezichtvormen niet. Hoe wij invulling geven aan dit financiële toezicht, is vastgelegd in het gezamenlijk met de andere provincies opgestelde Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020 (GTK2020) voor gemeenten en het GTK2022 voor gemeenschappelijke regelingen.

Een bijzondere vorm van financieel toezicht geldt als twee of meer gemeenten een besluit tot herindeling (fusie) hebben genomen. Deze gemeenten vallen tot aan de herindeling onder preventief toezicht. In dat geval moeten naast de begroting en de begrotingswijzigingen ook nog andere besluiten met financiële gevolgen door ons worden goedgekeurd. Zolang deze goedkeuring niet is verkregen, mag het gemeentebestuur geen verplichtingen aangaan en uitgaven doen. We kunnen categorieën van besluiten aanwijzen die onder het toezicht komen te vallen. Dit toezicht vloeit voort uit de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Het moet voorkomen dat gemeentelijke besluiten erg nadelig uitpakken voor de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente. We treden hierbij op als belangenbehartiger van de nieuw te vormen gemeente. Ook voor het uitvoeren van deze specifieke vorm van toezicht hanteren we het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader voor gemeenten.

# Risico's financieel beleid en beheer

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

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

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

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

## Speerpunten in het toezicht

Het toezichtregime alleen geeft op zichzelf nog onvoldoende duiding over de financiële positie van een gemeente en de financiële risico's die een gemeente mogelijk loopt. Om een inschatting te maken van de kans dat een gemeente op termijn in financiële problemen kan komen, is er landelijk een methodiek ontwikkeld om voor iedere gemeente een risicoprofiel op te kunnen stellen.

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



Uiteraard is de toezichthouder zich ervan bewust dat onverwachte (lokale) ontwikkelingen zich kunnen voordoen, die niet te vangen zijn in een uniform risicoprofiel. Het risicoprofiel bestaat uit indicatoren in de volgende categorieën:

- Structureel en reëel evenwicht;
- Onderhoud kapitaalgoederen;
- Taakstellingen;
- Weerstandsvermogen;
- Kengetallen;
- Grondexploitaties;
- Bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

Gedurende de looptijd van dit uitvoeringsprogramma wordt dit risicoprofiel doorontwikkeld.

Jaarlijks ontvangen alle gemeenten in het voorjaar een begrotingscirculaire die landelijk in samenspraak tussen Rijk, provincies en gemeenten wordt opgesteld en door ons wordt vastgesteld. Hierin zijn actuele landelijke ontwikkelingen, eventuele veranderingen in wet- en regelgeving en speerpunten opgenomen waar het financieel toezicht in het bijzonder aandacht voor heeft bij de beoordeling van de begroting van het eerstvolgende jaar. Deze begrotingscirculaire is richtinggevend voor gemeenten bij het opstellen van hun begroting en meerjarenraming en vormt een jaarlijkse aanvulling op het vastgestelde GTK.

Door de invoering van een nieuwe financieringssystematiek krijgen gemeenten vanaf 2026 structureel minder geld van het Rijk. Gemeenten gaan verschillend om met het oplossen van de verwachte financiële tekorten. Dit kan effect hebben op ons toezicht. We houden via onze ambtelijke en bestuurlijke contacten de situatie bij gemeenten in de gaten en intensiveren onze toezichtrelatie wanneer nodig.

### **Gemeenschappelijke regelingen**

Voor het financiële toezicht op gemeenschappelijke regelingen geldt sinds 2024 een risicogerichte aanpak<sup>3</sup>. Deze risicogerichte aanpak is enerzijds ontstaan uit een van de principes uit de Agenda toekomst van het toezicht. Anderzijds is er bij de gemeenschappelijke regelingen sprake van dubbel toezicht. Horizontaal toezicht door de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling, verticaal door Gedeputeerde Staten op grond van haar wettelijke taak.

Door toepassing van deze risicogerichte aanpak richt het toezicht zich meer op de gemeenschappelijke regelingen waar zowel maatschappelijk als financieel relatief de hoogste risico's aanwezig zijn. De gemeenschappelijke regelingen waar relatief lage risico's aanwezig zijn worden onder het zogenoemde 'beperkte toezicht' geplaatst. Dit geldt voor twee jaar. Na deze twee jaar wordt de risicokwalificatie van elke gemeenschappelijke regeling opnieuw bepaald.

Door deze werkwijze toe te passen kunnen we ons meer focussen op het versterken van de financiële positie van die gemeenschappelijke regelingen. En zijn we beter in staat om risico's in kaart te brengen en te monitoren.

Door een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is de democratische legitimatie en controle door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten versterkt. Het financieel toezicht door de provincie richt zich vanuit de principes van de Agenda toekomst van het toezicht<sup>4</sup> naast de belangrijkste risico's ook op het versterken van de horizontale 'checks and balances'. Meer inzicht in de individuele bijdragen van gemeenten, eventuele rijksbijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen en de bijdragen via dienstverlenings-overeenkomsten stelt gemeenteraden beter in staat hun controlerende taak uit te voeren. Ook een meerjarenperspectief behorende bij de begroting geeft een doorkijk in de ontwikkeling van de uitvoerings- en organisatiekosten van een gemeenschappelijke regeling.

<sup>3</sup> Zie: [GS-voorstel voor Inrichting risicogericht financieel toezicht op Gemeenschappelijke Regelingen](#)

<sup>4</sup> Zie: [Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht \(ATT\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

## Waterschappen

Voor waterschappen geldt eveneens dat het financieel toezicht zich richt op een duurzame financiële huishouding en daarmee verbonden organisatorische en juridische aspecten. Zoals deelname van de waterschappen aan gemeenschappelijke regelingen en rechtspersonen. Ook hier geldt dat de focus ligt op de uitvoering en naleving van wettelijke taken, het behouden en versterken van de financiële continuïteit en de belangrijkste risico's en hiermee samenhangend de ontwikkeling van het weerstandsvermogen. Verder is de ontwikkeling van de schuldpositie van de waterschappen een belangrijk onderdeel voor het financieel toezicht. De door de waterschappen vastgestelde kaders zijn hierbij leidend/het uitgangspunt.

## Wet- en regelgeving

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

- [Gemeentewet](#) (in het bijzonder artikel 189, 203 en 212), [Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020 \(GTK gemeenten\)](#),
- [Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2022 gemeenschappelijke regelingen](#);
- [Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten \(BBV\)](#);
- [Wet financiering decentrale overheden \(Fido\)](#) (artikel 4 en 6);
- [Wet gemeenschappelijke regelingen](#) (artikel 35)
- [Wet algemene regels herindeling](#)
- [Waterschapswet](#) (in het bijzonder artikel 98a, 101, 107 en 107a)
- [Waterschapbesluit](#)
- [Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen \(BBVW\)](#)

## Benodigde informatie

Voor het uitoefenen van het financieel toezicht baseren we ons op de door de gemeenteraad, het waterschapsbestuur of het Algemeen Bestuur vastgestelde begroting (inclusief meerjarenramingen) met inbegrip van de gelijktijdig met de begroting vastgestelde begrotingswijzigingen en de eventuele daarop vastgestelde amendementen. Ook wordt de jaarrekening (inclusief accountantsstukken) hierbij betrokken.

Voor aanvullende toezichtinformatie van de begroting wordt jaarlijks een vragenlijst naar alle gemeenten verstuurd. Daarnaast kunnen aanvullende documenten en tussentijdse rapportages, zoals voor- en najaarsnota's, kadernota's, perspectiefnota's, financiële verordeningen etc. worden opgevraagd (zie paragraaf 6.1 GTK 2020 gemeenten) ter ondersteuning van de beoordeling. Als er aanleiding is voor nader onderzoek, wordt afzonderlijk aangegeven of er meer specifieke gegevens nodig zijn in het kader van het financieel toezicht. Dit kan ook door middel van ambtelijk overleg.

Wij nemen jaarlijks cijfers uit de vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen op in een (gemeenschappelijk met andere provincies ontwikkelde en beheerde) toezichtapplicatie. Binnen de termijn van dit uitvoeringprogramma wordt onderzocht of het onderhoud en beheer van deze applicatie kan worden ondergebracht bij uitvoeringsorganisatie Bij12, als onderdeel van het IPO.



Met de vastgelegde data kan niet alleen de financiële ontwikkeling per gemeente of gemeenschappelijke regeling (op verschillende onderdelen) worden gemonitord maar ook de algemene trends en financiële ontwikkeling van de gemeenten in Gelderland worden gevolgd. De data zijn ook relevant voor het jaarlijks op te stellen toezichtverslag.

De voor de beoordeling van de financiële stukken van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen beschikbaar gestelde openbare data zijn daarnaast ook dienstbaar bij het in onze organisatie lopende proces om meer data gedreven te gaan werken en de gewenste ontwikkeling van een adequaat financieel dashboard.

## Beoordeling

Voor het toekennen van de toezichtvorm (repressief of preventief toezicht) voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen blijft het structureel en reëel sluitend zijn van de begroting en/of meerjarenraming het wettelijk vereiste criterium. Bij de beoordeling van de begroting wordt ook het eerder genoemde GTK2020 voor gemeenten toegepast. Hiervoor wordt een risicobeoordeling gemaakt van de toezichtontvanger waarbij onder andere de realiteit van ombuigingen en onderhoudsramingen wordt meegenomen, maar ook de schuldbestand, grondexploitatie en de verbonden partijen worden beoordeeld.

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

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

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

Wij nemen jaarlijks voor 1 januari een besluit over de toezichtvorm voor het volgende begrotingsjaar voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Wij informeren de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen per brief over de vorm van het financieel toezicht en geven waar nodig aandachtspunten mee. Sinds een aantal jaar worden de jaarlijkse toezichtbrieven van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen opgenomen op de databank [www.geldersefinancien.nl](http://www.geldersefinancien.nl). Ook de waterschappen informeren wij per brief over de toegezonden begrotingen. De actieve openbaarmaking van onze jaarlijkse toezichtbrieven wordt nog op de verplichtingen uit de Wet open overheid (Woo) afgestemd. Wij rapporteren vier keer per jaar over de stand van zaken van de gemeentefinanciën van Gelderse gemeenten en informeren Provinciale Staten daarover. Ook deze Statenstukken worden opgenomen op onze databank.







# 7 Huisvesting statushouders

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

De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar hoeveel statushouders elke gemeente moet huisvesten. Dit wordt de taakstelling genoemd. De taakstelling is gebaseerd op inwoneraantallen. Grotere gemeenten moeten dus meer statushouders huisvesten dan kleinere gemeenten.

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

## Risico's huisvesting statushouders

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

Het aandeel en aanbod van sociale huurwoningen verschilt per gemeente en regio. Dit kan tot gevolg hebben dat er onvoldoende (geschikte) woonruimte beschikbaar is om binnen de gestelde doorlooptijd aan statushouders aan te bieden. Ook kan de doorstroom als gevolg van krapte op de woningmarkt stilstaan, waardoor er onvoldoende woonruimte kan worden aangeboden. Het niet tijdig huisvesten van statushouders brengt het risico met zich mee dat de integratie vertraging oploopt en opvangcentra voor asielzoekers overbevolkt raken en niet de juiste doelgroepen kunnen huisvesten. In ons coalitieakkoord geven we aan dat we van alle gemeenten hierin een bijdrage verwachten en we ons verzetten tegen afschuifgedrag.

## Speerpunten in het toezicht

Het toezicht door de provincie richt zich op het behalen van de taakstellingen die halfjaarlijks door de Rijksoverheid aan gemeenten worden opgelegd. Ook richten we ons hierbij op de wijze waarop gemeenten hun taakstelling, alleen en in samenwerking met elkaar, realiseren. De provincie ondersteunt gemeenten op verzoek met het realiseren van deze opgave. Dit gebeurt via de beleidsafdeling wonen. Interbestuurlijk toezicht is hier primair niet bij betrokken.

# Wet- en regelgeving

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

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

In de plannen van het kabinet-Schoof wordt gesproken over het schrappen van de taakstelling en een verbod op voorrang voor de huisvesting van statushouders. Zolang de huidige wet geldt, houden wij dienovereenkomstig toezicht daarop. De plannen van het kabinet zullen grote impact hebben op de doorstroming van statushouders vanuit een azc naar een woning. Op het moment dat de verplichte taakstelling verdwijnt, zal ons toezicht op de huisvesting van statushouders komen te vervallen. Deze ontwikkeling doet niets af aan het feit dat nog steeds een grote opgave is met betrekking tot de huisvesting van deze doelgroep. We bekijken dan op welke manier we (vanuit onze andere provinciale rollen voor wonen) betrokken kunnen blijven bij de huisvesting van statushouders en daarmee ook blijvend invulling kunnen geven aan de standpunten uit ons coalitieakkoord.

## Benodigde informatie

De beoordeling van de voortgang van de huisvesting gebeurt in eerste instantie aan de hand van halfjaarlijkse overzichten. Deze krijgen we van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA).

De van het COA afkomstige overzichten met daarin de taakstellings- en realisatiecijfers vormen de basis voor het toezicht. In het kader van hoor en wederhoor gaan we bij gemeenten die volgens de COA-rapportages van 1 januari en 1 juli hun taakstelling(en) niet hebben gerealiseerd, na of de cijfers van het COA overeenkomen met hun eigen administratie. Daarnaast geven gemeenten hierbij aan waar en waarom deze eventueel verschillen en wat de oorzaken zijn van het niet (volledig) realiseren van de taakstelling(en). Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om zelf hierover te rapporteren. De beoordeling van de provincie kan dan - kort na de toetsmomenten - in één keer worden uitgevoerd.

## Beoordeling

Het huisvesten van statushouders is een concrete resultaatverplichting.

De taakstelling moet dus worden gerealiseerd. De toezichthouder controleert of dit gebeurt.

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

- Wanneer een taakstellingsperiode begint, start de gemeente met het realiseren van de taakstelling van die periode.
- Pas op het moment dat deze taakstelling volledig is gerealiseerd, werkt de gemeente aan het inhalen van een eventuele achterstand uit eerdere taakstellingsperiodes.
- In de situatie dat een gemeente de taakstelling volledig heeft gerealiseerd en geen achterstand heeft, werkt de gemeente vooruit aan de realisatie van de nieuwe taakstelling.

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



Heeft een gemeente voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling, maar heeft deze een niet te verwijten achterstand uit vorige periode(n), dan wordt de gemeente verzocht om de achterstand in te halen in de volgende periode. Ook gemeenten die slechts een kleine achterstand hebben, verzoeken we de achterstand in te halen.

Wanneer een gemeente niet heeft voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling en er naar het oordeel van Gedeputeerde Staten geen sprake is van verschoonbare redenen voor een achterstand, dan wordt met de gemeente afspraken gemaakt over het alsnog realiseren van de taakstelling. Eerder gebeurde dit altijd direct via een bestuurlijk overleg. Gelet op de hoge aantallen te huisvesten statushouders kiezen we voor een gedifferentieerde aanpak:

### **Plan van aanpak**

We verzoeken in eerste instantie aan gemeenten om een plan van aanpak in te dienen over het wegwerken van de achterstanden. Met het plan van aanpak krijgt de gemeente de ruimte om zelf tot een oplossing te komen die het beste past binnen de eigen cultuur en bedrijfsvoering. Vervolgens monitoren we of de acties uit het plan goed en tijdig worden uitgevoerd. We houden hierbij altijd het uiteindelijke doel voor ogen, namelijk dat de gemeente haar wettelijke taak uitvoert. We vinden belangrijk dat het plan van aanpak antwoord geeft op de volgende vragen:

- 1 Welke concrete activiteiten gaat het bestuursorgaan uitvoeren?
- 2 Wanneer gaat het bestuursorgaan deze activiteiten uitvoeren?
- 3 Hoe wordt voorkomen dat in de toekomst nog eens achterstanden ontstaan?

Het plan van aanpak dat we vanuit het IBT vragen gaat specifiek over de huisvesting van de gemeente. Het verschilt hiermee van de plannen van aanpak waar bij de Provinciale Regietafel mee wordt gewerkt. Deze plannen hebben betrekking op de hele asielketen in de (sub)regio. Informatie uit deze plannen kan natuurlijk wel gebruikt worden om het plan van aanpak voor de huisvesting van statushouders inhoudelijk te laden.

### **Ambtelijk overleg**

Op het moment dat een gemeente al eerder een plan van aanpak heeft ingediend, gaan we ambtelijk met gemeenten in overleg over de achterstanden. Gezamenlijk bespreken we de voortgang van het plan van aanpak en kijken we waar aanpassing noodzakelijk is.

### **Bestuurlijk overleg**

Wanneer verbetering uitblijft, bestaat er grond voor bestuurlijke interventie. Er volgt dan actief toezicht (zie interventieladder in bijlage 1). Er wordt een bestuurlijk overleg ingepland om wederzijdse afspraken te maken voor het inhalen van de achterstanden. We monitoren zowel ambtelijk als bestuurlijk de voortgang van deze afspraken.

Als de taakverwaarlozing blijft, kunnen Gedeputeerde Staten besluiten verder in te grijpen op basis van de interventieladder.





# 8 Omgeving

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 zijn de regels voor de ruimtelijke inrichting en het omgevingsrecht verder gestroomlijnd. De Omgevingswet biedt een integraal kader voor de fysieke leefomgeving, waarbij regels rondom onder andere milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, water en natuur zijn samengevoegd. Een schone en gezonde leefomgeving vindt iedereen belangrijk. Daarom is ook het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het domein Omgeving van belang.

## Risico's fysieke leefomgeving

Hoofddoel is een schone, veilige en gezonde leefomgeving te realiseren en deze op een duurzame en doelmatige wijze te behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen. De lokale overheden spelen hierbij een belangrijke rol door een adequate uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Als deze VTH-taken niet goed worden uitgevoerd, kan dit grote invloed hebben op de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving. Daarom is ook het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op dit domein van belang. De provincie houdt interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de VTH-taken door gemeenten en waterschappen. Met name waar er sprake is van risico's voor veiligheid en volksgezondheid of kans op onherstelbare schade.

Naast het interbestuurlijk toezicht vanuit de provincie, houdt de provincie vanuit andere organisatieonderdelen ook toezicht op de doorwerking van provinciaal beleid in de plannen en regelgeving (zoals verordeningen en omgevingsplannen) van gemeenten en waterschappen. Plannen waar een provinciaal belang mee gemoeid is, worden getoetst door de provincie. Indien nodig kan er instrumentarium ingezet worden wanneer een plan in strijd is of niet voorziet in de doorwerking van provinciaal beleid. De reactieve aanwijzing is zo'n instrument.

Voor waterschappen geldt dat het [Regionaal waterprogramma 2021-2027](#) en Omgevingsverordening van de waterschappen het kader vormen voor de beoordelingen van plannen en besluiten van waterschappen.

## Speerpunten in het toezicht

De focus van toezicht IBT Omgeving ligt op de naleving van landelijke wet- en regelgeving die is geborgd in de Omgevingswet, specifiek in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit. Binnen IBT Omgeving houden we toezicht op de onderdelen milieu, ruimtelijke ontwikkeling en erfgoed (bestaande uit monumentenzorg en archeologie).

We intensiveren ons toezicht op Erfgoed. Het Rijk heeft met de provincies afspraken gemaakt om dit toezicht te verbreden en meer in lijn met elkaar te brengen. We krijgen daar vanuit het Rijk ook extra middelen voor. Naast het systematisch toezicht, is het behandelen van signalen over de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken door gemeenten en waterschappen ook onderdeel van onze wettelijke rol als interbestuurlijk toezichthouder. Onze werkwijze voor het behandelen van signalen is opgenomen in bijlage 3.

# Wet- en regelgeving

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

- Grondwet (artikel 132).
- Gemeentewet (artikel 124).
- Waterschapswet (artikel 60).
- Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 32b).
- Omgevingswet (vooral hoofdstuk 13 Omgevingsbesluit).
- Wet Revitalisering Generiek Toezicht.
- Verordening systematische toezichtinformatie.

## Benodigde informatie

We houden toezicht op gemeenten en waterschappen. Omgevingsdiensten voeren veel werkzaamheden uit op milieugebied voor de gemeenten. Gemeenten verlenen de omgevingsdiensten mandaat om de taken uit voeren, maar gemeenten behouden zelf de verantwoordelijkheid en zeggenschap. Het oordeel over die taakuitvoering van omgevingsdiensten voor gemeenten bespreken we dan ook met de gemeenten.

Op grond van de Omgevingswet moeten gemeenten en waterschappen periodiek de volgende documenten vaststellen:

- Uitvoerings- & Handhavingsstrategie, gebaseerd op een adequate probleem-analyse, met inzicht in prioriteitenstelling. Deze sluit aan op de gestelde doelen, geeft inzicht in de methodiek om de gestelde beleidsdoelen te bereiken, biedt inzicht in de benodigde en beschikbare financiële middelen en personele capaciteit voor het bereiken van de doelen en het uitvoeren van de activiteiten.
- Jaarlijks programma Uitvoering & Handhaving, met daarin de voorgenomen activiteiten, waarbij rekening wordt gehouden met gestelde doelen en prioriteiten uit de uitvoerings- en handhavingsstrategie en de verbeterpunten uit het voorgaande evaluatieverslag.
- Jaarlijks evaluatierapport, waarin wordt verantwoord in hoeverre de activiteiten uit het programma Uitvoering & Handhaving zijn uitgevoerd, in welke mate dat bijdraagt aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen, en – indien van toepassing – aangevuld met verbeterpunten voor het volgende jaar.

De strategie, het programma Uitvoering & Handhaving en het evaluatierapport moeten betrekking te hebben op alle VTH-taken die onder de Omgevingswet vallen. Naast het monitoren van de aanwezigheid en actualiteit van deze documenten, monitoren we apart of de lokale overheden de documenten volgens de wettelijke voorschriften tijdig bestuurlijk hebben vastgesteld en of verslaglegging in de raad heeft plaatsgevonden.

Voor wat betreft Erfgoed maken wij primair gebruik van de data van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE). De erfgoed-monitor van IOE bevat de data met antwoorden op de tweejaarlijks vragenlijst die de erfgoedinspectie stuurt naar de gemeenten.



# Beoordeling

Primair worden de volgende vier instrumenten ingezet:

- 1 Uitvoeren van systematisch toezicht;
- 2 Voeren van dialooggesprekken;
- 3 Kennisbijeenkomsten;
- 4 Signaalgericht toezicht: behandelen van IBT-signalen.

## Ad 1. Uitvoeren systematisch toezicht

Ieder jaar leveren gemeenten en waterschappen voor 1 maart de gevraagde informatie aan op basis van de Verordening systematische toezichtinformatie. Deze informatie wordt systematisch beoordeeld. Om tot een beoordeling te komen is een vragenlijst, die direct of indirect voortvloeit uit de wettelijke criteria, opgesteld. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 4. De beoordeling, de criteria om tot een beoordeling te komen en de intensiteit van het toezicht die erbij hoort staat in tabel 1 weergegeven.

**Tabel 1: Beoordeling, criteria en toezichtintensiteit**

Beoordeling	Criteria	Toezichtintensiteit
1. Voldoet	De medebewindtaken/wettelijk verplichte documenten voldoen aan de eisen en zijn tijdig vastgesteld.	Waardering voor het behaalde resultaat. Verzoek om aandacht voor evt. tekortkomingen
2. Voldoet gedeeltelijk	De medebewindtaken/wettelijk verplichte documenten voldoen grotendeels aan de eisen en één of meer van die documenten zijn niet later dan één maand te laat vastgesteld.	Actief toezicht. Ambtelijk contact over de tekortkomingen, inclusief schriftelijke vastlegging van de afspraken.
3. Voldoet niet	De medebewindtaken/wettelijk verplichte documenten voldoen niet aan de eisen en één of meer van die documenten zijn meer dan één maand te laat vastgesteld.	Actief toezicht. Ambtelijk en eventueel bestuurlijk contact over de tekortkomingen, inclusief schriftelijke vastlegging van de afspraken

Daarnaast wordt voor het onderdeel Erfgoed data ontsloten uit de erfgoedmonitor (monitor gemeenten monumenten en archeologie van Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed). Op basis van vier landelijk vastgestelde indicatoren wordt de stand van zaken inzichtelijk gemaakt. De 4 indicatoren zijn:

- 1 **Beleid onderzoek en uitvoering:** In hoeverre heeft de gemeente het cultureel erfgoed op het grondgebied geïnventariseerd, geanalyseerd en opgenomen in (ruimtelijk) beleid?
- 2 **Implementatie Omgevingswet:** In hoeverre is/wordt erfgoed meegenomen met de implementatie van de Omgevingswet ?
- 3 **Toezicht en handhaving:** In hoeverre wordt toezicht en handhaving op erfgoedtaken uitgevoerd?
- 4 **Capaciteit bevoegd gezag:** In hoeverre is de gemeente toegerust als bevoegd gezag voor het toezicht, handhaving en verlenen van omgevingsvergunningen voor monumentenactiviteiten en activiteiten met betrekking tot archeologische monumenten en voor activiteiten in beschermde stads- en dorpsgezichten?

### **Ad 2. Voeren van dialooggesprekken**

Ambtelijke dialooggesprekken zijn hét instrument om met de toezichtontvangers in gesprek te gaan over de beoordeling, maar ook over de 'zachte kant' van het werkveld. Tijdens deze gesprekken staat de relatie tussen provincie en gemeente dan wel waterschap centraal. Deze gesprekken hebben een duidelijke meerwaarde om toezichtontvangers inzicht te geven in de werkwijze van IBT en aan te geven wat er van een gemeente of waterschap verwacht wordt. Toezichtontvangers kunnen inzicht geven aan de provincie over wat goed gaat én wat beter kan. Ook is er ruimte om met elkaar actuele onderwerpen te bespreken.

### **Ad 3. Kennis- en regiobijeenkomsten**

Door het uitvoeren van het toezicht wordt veel kennis vergaard, kennis die we actief met elkaar kunnen delen. Dit draagt bij aan het verbeteren van de fysieke leefomgeving. Tijdens kennis- en regiobijeenkomsten delen gemeenten en/of waterschappen met een goed voorbeeld ('best practice') hun aanpak en ervaringen met andere gemeenten en/of waterschappen. Doel van deze regiobijeenkomsten is van elkaar leren en ook na deze regiobijeenkomst met elkaar in verbinding blijven om ervaringen uit te wisselen.

Naast deze primaire instrumenten bestaat ook de mogelijkheid dat vanuit het landelijk IBT overleg initiatieven worden opgezet waar de provincie Gelderland aan deelneemt. Ook kan casusgericht toezicht ingezet worden. Casusgericht toezicht wordt ingezet als de provincie verschillende signalen krijgt over hetzelfde onderwerp. Deze signalen kunnen binnenkomen via verschillende kanalen. Het gaat bij casusgericht toezicht om onderwerpen waarbij het niet naleven van wettelijke verplichtingen grote maatschappelijke gevolgen heeft.

### **Ad 4. Signaalgericht toezicht: behandelen van IBT-signalen**

Naast systematisch toezicht houdt de provincie signaalgericht toezicht. Dit vindt plaats aan de hand van signalen over de uitvoering van een wettelijke taak. Als de toezichthouder een melding krijgt, vragen we in het kader van hoor en wederhoor de betrokken partijen om informatie.

In bijlage 3 geven we schematisch aan hoe we omgaan met IBT-signalen.





# 9 Nieuwe toezichtdomeinen

De komende tijd voorzien we dat gemeenten nieuwe taken krijgen vanuit het Rijk. Dit betekent automatisch dat de provincie daar toezicht op zal gaan houden.

## Bibliotheken

Het kabinet wil dat elke gemeente een volwaardige bibliotheek heeft. Gemeenten krijgen daarvoor een wettelijke taak (zorgplicht). Het kabinet heeft hiervoor een wijziging van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) in voorbereiding. We verwachten dat deze wet medio 2026 in werking treedt. Gemeenten krijgen de plicht een volwaardige en voor ieder toegankelijke bibliotheekvestiging in stand te houden, die minimaal vijftien uur professioneel bemand open is en beschikt over een fysieke collectie. De gemeenten krijgen ook de verplichting vierjaarlijks een plan op te stellen in samenwerking met de bibliotheek en bevat de lokale keuzes in het bibliotheekbeleid. De provincie zal daar op gaan toezien.

De provincies zijn samen met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in gesprek over het doel en de invulling van het interbestuurlijk toezicht. De uitvoering van het toezicht is ook afhankelijk van het budget dat de provincies vanuit het Rijk meekrijgen.

Zodra meer bekend is, informeren we gemeenten hoe we toezicht gaan houden op deze zorgplicht en welke informatie we zullen gebruiken om een beoordeling te maken.

## Volkshuisvesting

In maart 2024 is de Wet versterking regie volkshuisvesting naar de Tweede Kamer verzonden. Rijk, gemeenten en provincies krijgen door deze wet meer wettelijke instrumenten in handen om met meer regie – en meer tempo – meer betaalbare woningen te bouwen.

De toename van het gemeentelijke takenpakket op het terrein van de Omgevingswet en de Huisvestingswet 2014, zorgt voor een verbreding van de toezichthoudende rol van de provincies. Voor de Huisvestingswet 2014 betekent dit dat de provincie toezicht zal houden op het opstellen en uitvoeren van de urgentieregeling. Ook geldt dit voor de evenwichtige verdeling van wettelijk verplichte urgent woningzoekenden in de regio, waarvan de verdeling moet worden opgenomen in de huisvestingsverordening.

Net als bij de taakstelling voor huisvesting van statushouders zullen we de interventieladder voor interbestuurlijk toezicht doorlopen, wanneer we constateren dat de gemeente een taak niet of niet naar behoren uitvoert.

Op dit moment is nog niet zeker hoe het tijdspad van het wetgevingstraject er uitziet. Het is nu nog onduidelijk wanneer deze wet in werking treedt. We kunnen daarom nog geen uitspraken doen over de exacte invulling en inrichting van ons interbestuurlijk toezicht op volkshuisvesting. Zodra meer bekend is, informeren we gemeenten hoe we toezicht gaan houden op deze zorgplicht en welke informatie we zullen gebruiken om tot een beoordeling te komen.





# Bijlage 1 Bestuurlijke interventieladder taakverwaarlozing

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

Een juridische interventie kan daarmee niet los worden gezien van het bestuurlijk traject dat hieraan voorafgaat. Het bestuurlijk traject wordt omschreven als een interventieladder die verschillende treden of stappen kent.<sup>5</sup> De interventieladder is niet dwingend. Een toezichthouder beslist zelf in welk tempo de treden worden doorlopen. In spoedeisende situaties - bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan - staat het de toezichthouder vrij om direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling.

## Stap 1: Signaleren

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

Het is aan de toezichthouder om het systeem effectief in te richten. De toezichthouder neemt een beslissing over het bestaan van een vermoeden van een inadequate taakuitvoering en de overstap naar stap 2. In beginsel wordt in deze fase alleen gebruikgemaakt van de verkregen signalen. Er kan toch aanleiding voor de toezichthouder zijn 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 er beslist tot overstap naar stap 2.

## Stap 2: Informatie opvragen en valideren

Nadat de toezichthouder vermoedt dat sprake is van een taakverwaarlozing, 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 krijgen door inzage in archieven en documenten.

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

<sup>5</sup> Er is ook een vergelijkbare interventieladder voor het instrument 'Schorsing en vernietiging'. Deze is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten/kamerstukken/2010/07/09/beleidskader-schorsing-en-vernietiging>



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

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

Tot slot maakt de toezichthouder afspraken met de toezichtontvanger en krijgt deze de gelegenheid om alsnog aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen. Wanneer de toezichtontvanger na het verstrijken van de daartoe gestelde termijn niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, neemt de toezichthouder een beslissing over de overstap naar de volgende stap, stap 4.

### **Stap 4: Vooraankondiging van juridische interventie**

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

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

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

Tot slot neemt de toezichthouder een beslissing over de overstap naar stap 5 en daarmee over het voornemen om tot indeplaatsstelling over te gaan.

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

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

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

## **Stap 6: Sanctie indeplaatsstelling**

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



# Bijlage 2 Instrumenten toezicht

## Instrumenten toezicht op gemeentelijke medebewindstaken

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

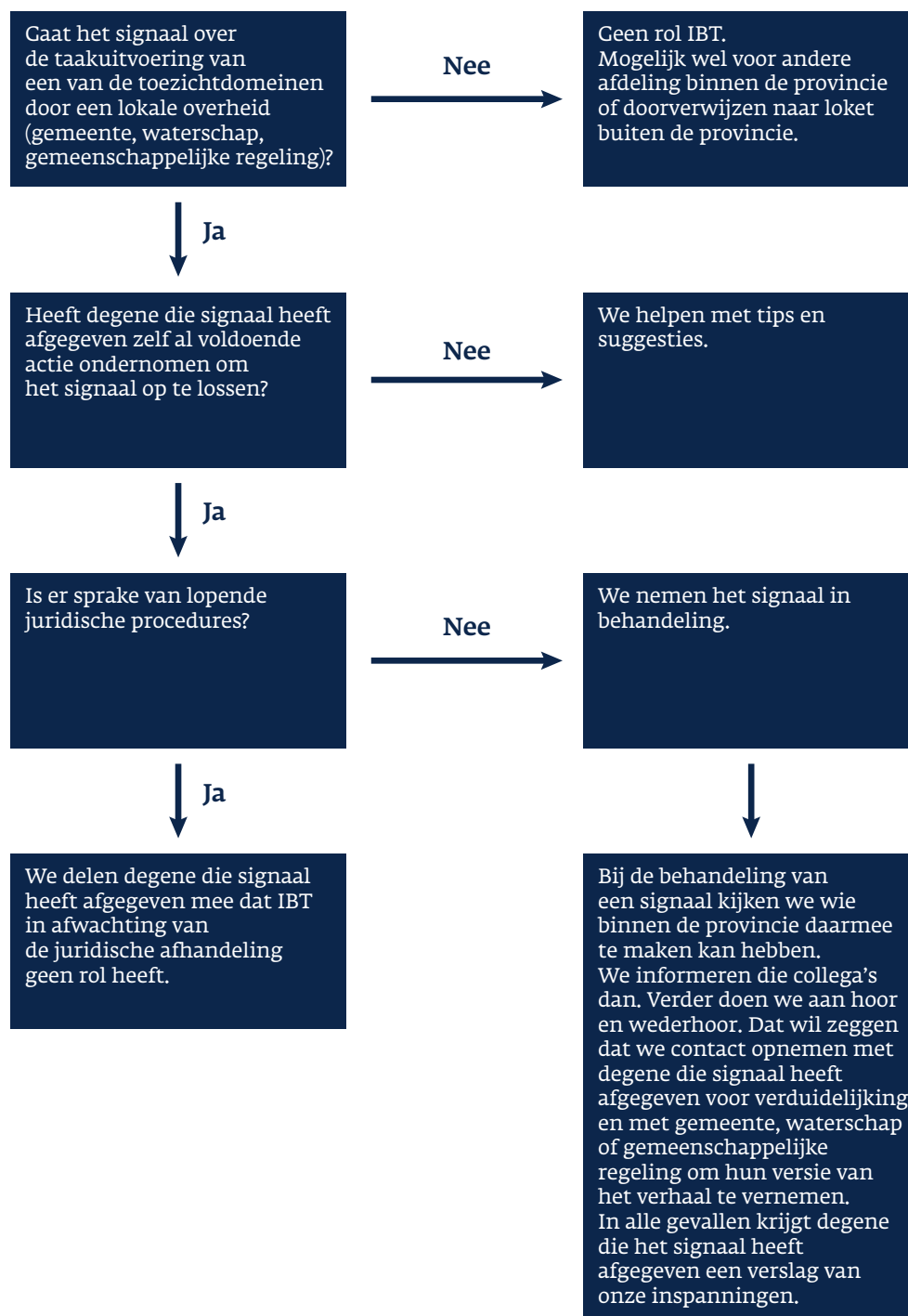
- **Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing**  
Wanneer een lokale overheid het nalaat om een besluit te nemen, of een wettelijke taak niet naar behoren uitvoert, is sprake van taakverwaarlozing. In dat geval kunnen we het besluit nemen of de uitvoering van de taak ter hand nemen op kosten en in naam van de gemeente of de gemeenschappelijke regeling. Dit is indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Ook voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing opgesteld.
- **Schorsing en vernietiging**  
Schorsing en vernietiging is een kroonbevoegdheid. We kunnen een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan (burgemeester en wethouders, raad, burgemeester) voordragen voor vernietiging door de Kroon, als dit besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. BZK heeft in het Beleidskader Schorsing en Vernietiging beschreven hoe het instrument wordt toegepast.

## Toezichtinstrumenten waterschappen

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

- **Aanwijzing**  
Gedeputeerde Staten kunnen, als een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert, het bestuur van een waterschap een aanwijzing geven over de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken (artikel 4.54 en 4.69 Omgevingswet). Wanneer het bestuur van een waterschap niet, niet tijdig of niet naar behoren gevolg geeft aan de aanwijzing, zijn Gedeputeerde Staten bevoegd daarin namens dat bestuur en ten laste van dat waterschap te voorzien.
- **Taakverwaarlozing**  
Wanneer het Dagelijks Bestuur de gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorzien Gedeputeerde Staten daarin namens het Dagelijks Bestuur en de gemaakte kosten komen ten laste van het waterschap (artikel 60 Waterschapswet).
- **Schorsing en vernietiging**  
Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur kan door Gedeputeerde Staten worden vernietigd op grond van artikel 156 van de Waterschapswet. Hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan een besluit worden geschorst door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan (artikel 10.43 Algemene wet bestuursrecht).  
Bijlage 3 Procesbeschrijving IBT-signalen

## Bijlage 3 Procesbeschrijving IBT-signalen



Voor signalen kan men contact opnemen met het provincieloket:  
[provincieloket@gelderland.nl](mailto:provincieloket@gelderland.nl), 026 359 9999  
Meer informatie onze website: [Interbestuurlijk toezicht \(gelderland.nl\)](https://www.gelderland.nl/interbestuurlijk-toezicht)



# Bijlage 4 Beoordelvragen

## Omgeving, Ruimtelijke Ordening en Erfgoed

### **Uitvoerings- en Handhavingsstrategie**

- 1 Stellen B&W een U&H-strategie vast in een of meer documenten?
- 2 Wordt de U&H strategie ook met de raad gedeeld?
- 3 Wordt in deze U&H strategie gemotiveerd aangegeven welke U&H-doelen worden gesteld en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht?
- 4 Wordt de handhavingsstrategie gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet?
- 5 Gaan B&W in de U&H-strategie ook in op de uitoefening van uitvoering en handhaving voor het onderdeel cultureel erfgoed?
- 6 Gaan B&W in de U&H-strategie ook in op de uitoefening van uitvoering en handhaving van de regels in het omgevingsplan?

### **Uitvoeringsprogramma**

- 1 Werken B&W jaarlijks de U&H-strategie uit in een uitvoeringsprogramma?
- 2 Stellen B&W het uitvoeringsprogramma U&H jaarlijks vóór 1 februari vast?
- 3 Wordt het uitvoeringsprogramma ook met de raad gedeeld?
- 4 Wordt in het uitvoeringsprogramma aangegeven welke werkzaamheden het komende jaar zullen worden verricht, waarbij zij rekening houden met de gestelde doelen en gestelde prioriteiten?
- 5 Gaan B&W in het uitvoeringsprogramma U&H ook in op de uitoefening van uitvoering en handhaving voor het onderdeel cultureel erfgoed?
- 6 Gaan B&W in het uitvoeringsprogramma U&H ook in op de uitoefening van uitvoering en handhaving van de regels in het omgevingsplan?
- 7 Stellen B&W het uitvoeringsprogramma U&H jaarlijks vóór 1 februari vast?

### **Borging van mensen en middelen**

- 1 Dragen B&W er zorg voor dat de voor het bereiken van de doelen en voor het verrichten van de werkzaamheden, benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd;
- 2 Dragen B&W er zorg voor dat voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn?

### **Evaluatierapportage**

- 1 Rapporteren B&W jaarlijks over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen?
- 2 Wordt de raad geïnformeerd over de evaluatierapportage?
- 3 Stellen B&W het evaluatierapport jaarlijks vóór 1 mei vast?
- 4 Wordt naar aanleiding van het evaluatierapport de uitvoerings- en handhavingsstrategie bezien en zo nodig aangepast?
- 5 Gaan B&W in het evaluatierapport ook in op de uitoefening van uitvoering en handhaving voor het onderdeel cultureel erfgoed?
- 6 Gaan B&W in het evaluatierapport ook in op de uitoefening van uitvoering en handhaving van de regels in het omgevingsplan?

# Bijlage 5 Indicatoren Erfgoed (monumentenzorg en archeologie)

Indicator/ beoordelvingsvraag	Wetsartikel met medebewindtaak	Nummering monitor gemeenten monumenten en archeologie van Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021-2022
<p>Beleid onderzoek en uitvoering: In hoeverre heeft de gemeente het cultureel erfgoed op het grondgebied geïnventariseerd, geanalyseerd en opgenomen in (ruimtelijk) beleid?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 110 Gemeentewet.</li> <li>• art. 2.24 jo 2.28 aanhef en onder a van de Omgevingswet.</li> <li>• art. 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.</li> </ul> <p>Het overgangsrecht voor lopende procedures is opgenomen in artikel 4.6, tweede lid van de Omgevingswet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• G.1 Heeft de gemeente een beleid vastgesteld voor archeologie?</li> <li>• G.1.1 Wanneer is dit beleid (voor het laatst) vastgesteld?</li> <li>• G.2.1 Worden de archeologische bepalingen in de bestemmingsplannen uitgewerkt via voorschriften bij:</li> <li>• J.1 Heeft de gemeente afgelopen 2 jaar pve's beoordeeld voor archeologisch onderzoek?</li> <li>• B.1 Heeft de gemeente een beleid vastgesteld voor gebouwde en/of groene monumenten?</li> <li>• B.1.1 Wanneer is dit beleid (voor het laatst) vastgesteld?</li> </ul>
<p>Implementatie Omgevingswet In hoeverre wordt erfgoed meegenomen met de implementatie van de Omgevingswet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 3.1 en 3.2 Omgevingswet (verplichting gemeente tot opstellen omgevingsvisie)</li> <li>• art. 2.4 Omgevingswet (verplichting gemeente tot opstellen omgevingsplan)</li> <li>• art. 1.3 Omgevingswet (maatschappelijke doelen)</li> <li>• art. 1.2 lid 2 sub i en j Omgevingswet (de fysieke leefomgeving omvat in ieder geval cultureel erfgoed en werelderfgoed)</li> <li>• art. 2.1, lid 1 Omgevingswet (bestuursorganen oefenen de taken en bevoegdheden op grond van de wet uit met het oog op deze maatschappelijke doelen.</li> <li>• art. 2.28 Omgevingswet (verplichte instructieregels rijk omgevingsplan en projectbesluit)</li> <li>• art. 4.1 lid 1 Omgevingswet (decentrale regels over activiteiten)</li> <li>• art. 4.2 lid 1 Omgevingswet (toedeling van functies aan locaties)</li> <li>• art. 4.3 Omgevingswet (grondslag rijksregels) i.s.m. art. 4.20 sub v en w. (rijksregels implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen), art. 4.28 (rijksregels cultureel erfgoed) en art. 4.29 (rijksregels werelderfgoed).</li> <li>• art. 5.130 Besluit kwaliteit leefomgeving (behoud cultureel erfgoed)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• M.2 wordt in de omgevingsvisie expliciet aandacht besteed aan erfgoed?</li> <li>• M.5.1 Worden in het omgevingsplan regels opgesteld voor de bescherming van cultureel erfgoed?</li> <li>• M.6 Is de gemeente bezig met de aanstelling van een nieuwe gemeentelijke adviescommissie, volgens de Omgevingswet?</li> </ul>



Indicator/ beoordelingsvraag	Wetsartikel met medebewindtaak	Nummering monitor gemeenten monumenten en archeologie van Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021-2022
Toezicht en handhaving: In hoeverre wordt er toezicht en handhaving op erfgoedtaken uitgevoerd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artikel 18.1 en volgende van de Omgevingswet.</li> <li>• art. 13.5, 13.6 en 13.7 Omgevingsbesluit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• K.1.1 Maakt toezicht en handhaving op archeologie onderdeel uit van het 'Uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH)?</li> <li>• K.1.2 Welke prioriteit hebben toezicht en handhaving in uitvoeringsprogramma?</li> <li>• E.1.1 Maakt toezicht en handhaving op monumenten en/of beschermde gezichten onderdeel van uitvoeringsprogramma?</li> <li>• E.1.2 Welke vastgestelde prioriteit hebben het toezicht en de handhaving op monumenten en beschermde gezichten in het Uitvoeringsprogramma?</li> </ul>
Capaciteit bevoegd gezag: In hoeverre is de gemeente toegerust als bevoegd gezag voor het toezicht, handhaving en verlenen van omgevingsvergunningen voor monumentenactiviteiten en activiteiten met betrekking tot archeologische monumenten en voor activiteiten in beschermde stads- en dorpsgezichten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwaliteitscriteria 2.3 (26 Cultuurhistorie) voor monumenten en archeologie (vastlegging VTH-taken)</li> <li>• art. 18.20 Omgevingswet (Ow)</li> <li>• art. 13.9 Omgevingsbesluit (Ob)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H.1.1 fte Archeologie – totaal</li> <li>• H.1.2 fte Archeologie – beleid</li> <li>• H.1.3.fte Archeologie – uitvoering</li> <li>• H.1.4.fte Archeologie - toezicht</li> <li>• H.2 Is er voldoende personeel beschikbaar voor de taakuitoefening op het gebied van archeologie?</li> <li>• C.1.1 Fte monumenten en beschermde gezichten - totaal</li> <li>• C.3 Is er voldoende personeel beschikbaar voor de taakuitoefening op gebied van monumenten en/of beschermde gezichten?</li> <li>• A.1.1 Aantallen monumenten</li> </ul>



**Provincie Gelderland**

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 GX Arnhem

026 359 99 99

[provincieloket@gelderland.nl](mailto:provincieloket@gelderland.nl)

[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)