

# Interbestuurlijk Toezicht Gelderland

Nota van bevindingen

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door T. Schaaf MSc, Ma.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Sijzenbaanplein 11-15  
7411 HL Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Interbestuurlijk Toezicht Gelderland

Nota van bevindingen

*Deventer, april 2024*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Aanleiding en achtergrond .....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond .....	6
1.3	Focus .....	10
<b>2</b>	<b>Beleid en organisatie .....</b>	<b>11</b>
2.1	Kaders voor interbestuurlijk toezicht.....	12
2.2	Uitgangspunten IBT-beleid.....	14
2.3	Werkwijze.....	15
2.4	Keuze voor toezichtdomeinen .....	18
2.5	Organisatie .....	19
<b>3</b>	<b>Uitvoering en resultaten.....</b>	<b>21</b>
3.1	Uitvoering en resultaten per toezichtdomein .....	21
3.1.1	Huisvesting statushouders .....	23
3.1.2	Archief en informatiebeheer .....	25
3.1.3	Omgeving (fysieke leefomgeving en omgevingsrecht) .....	27
3.1.4	Water .....	33
3.2	Totaalbeeld resultaten .....	35
3.2.1	Inzicht in resultaten IBT .....	37
3.2.2	Bijsturing op basis van resultaten.....	38
3.2.3	Transparantie over de resultaten .....	39
	<b>Bijlage 1: Onderzoekopzet.....</b>	<b>42</b>
	Doel- en vraagstelling.....	42
	Normenkader .....	43
	Onderzoeksmethodiek .....	44
	<b>Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>45</b>

# 1 Aanleiding en achtergrond

*Dit eerste hoofdstuk bevat de aanleiding voor en de achtergronden en focus van het onderzoek naar het interbestuurlijk toezicht door de provincie.*

## 1.1 Aanleiding

5

Interbestuurlijk Toezicht Gelderland

Interbestuurlijk toezicht (IBT) is het toezicht tussen de verschillende lagen van de overheid: het Rijk, provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. Provincies hebben binnen het IBT, op grond van de Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT), een belangrijke rol. Provincies zijn verantwoordelijk voor het toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, bij de uitvoering van een aantal specifieke wettelijke taken.<sup>1</sup> Het gaat daarbij om toezicht op bijvoorbeeld het omgevingsrecht, ruimtelijke ordening, huisvesting van statushouders, monumenten en archeologie.<sup>2,3</sup>

IBT is onderdeel van de kwaliteitsborging die er voor moet zorgen dat de overheid haar taken blijvend goed uitvoert en inwoners en bedrijven daarop kunnen vertrouwen. De provincie Gelderland beschrijft dat het IBT door de provincie - in samenhang met het provinciale programma Sterk Bestuur - ook bij moet dragen aan het borgen van de kwaliteit van het openbaar bestuur en het op orde houden en versterken van de bestuurskracht van lokale overheden in Gelderland. Door het tijdig signaleren van problemen in de uitvoering van wettelijke taken en hierover met lokale overheden in gesprek te gaan, wil de provincie hen helpen gericht maatregelen te treffen en zodoende de bestuurskracht versterken.

<sup>1</sup> De taken die onder toezicht staan volgen onder andere uit de Gemeentewet, Waterschapswet, Archiefwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Huisvestingswet.

<sup>2</sup> Dit toezicht vindt plaats naast de kaderstellende en controlerende taken en verantwoordelijkheden die binnen gemeenten en waterschappen zelf plaatsvinden om dit te borgen.

<sup>3</sup> Provincie Gelderland (2020). Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2020-2023, 'op afstand waar het kan, dichterbij waar het moet'.

## 1.2 Achtergrond

Toezicht binnen en tussen overheden is een breed begrip. Zo zijn er tal van inspecties die toezicht houden en wordt er binnen overheidsorganisaties toezicht gehouden (denk aan de controlerende rol van gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen). Bij het toezicht van en tussen overheden is er onderscheid tussen eerste- en tweedelijns toezicht. Het eerstelijns toezicht door de provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld betrekking op vergunningen van bedrijven waarvoor de provincie ook het bevoegd gezag is. Dit toezicht wordt door de provincie zelf of in opdracht van de provincie door de omgevingsdiensten uitgevoerd en is beschreven in het Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Daarnaast is er toezicht dat de ene overheid op de andere overheid of daartoe aangewezen instantie houdt. Dit wordt ook wel het tweedelijns toezicht genoemd. Het tweedelijns toezicht door de provincie richt zich op de doorwerking van regelgeving (wetten, verordeningen en bestemmingsplannen) en provinciaal beleid in de plannen 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. Dit onderzoek richt zich op interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht door de provincie is een vorm van tweedelijns toezicht.<sup>4</sup>

6

### Wettelijke grondslag IBT

De WRGT trad in werking op 1 oktober 2012. De wet bracht belangrijke wijzigingen in het stelsel van IBT, gericht op vereenvoudiging van dat stelsel. Vóór 2012 bestonden er verschillende vormen van specifiek toezicht. Dit hield in dat er afzonderlijk toezicht gehouden werd op veel verschillende thema's, met specifieke instrumenten die enkel van toepassing waren op het desbetreffende thema. Met de introductie van de WRGT is op veel terreinen het specifiek toezicht geschrapt en voor de belangrijkste thema's ondergebracht in het generieke interbestuurlijk toezicht. Reden voor de wijziging was dat provincies volgens het Rijk te vaak met het instrument toezicht in de hand over de schouders van de uitvoerende overheid mee wilden kijken en het werk van een andere bestuurslaag te vaak overgedaan werd. En er daarmee te veel sprake was van wantrouwen.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Provincie Gelderland (2020). *Uitvoeringsprogramma 2020-2023*.

<sup>5</sup> *Memorie van toelichting bij de wet revitalisering generiek toezicht (2012)*. *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht (2012)*. Zuidelijk Rekenkamer (2017). *Toezicht met risico's*. Pro Facto (2017). *Evaluatie van de wet revitalisering toezicht*.

Het belangrijkste uitgangspunt van de WRGT is (onderling) vertrouwen. In dit geval betekent dit dat de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zelf verantwoordelijk zijn voor de (kwaliteit van de) taakuitvoering. Daarbij wordt vertrouwd op het op orde zijn van de horizontale verantwoording en controle (controle, verantwoording en andere vormen van kwaliteitsborging binnen een overheidslaag zelf). Interbestuurlijk toezicht is verticaal toezicht waarbij de ene overheidslaag toezicht houdt op de andere. De principes van de WRGT zijn:

1. Nabijheid: toezicht in beginsel alleen door de naast hoger gelegen bestuurslaag.
2. Enkelvoudigheid: slechts één bestuurslaag houdt toezicht.
3. Samenwerking (tussen verschillende toezichthouders).
4. Selectiviteit en terughoudendheid: de lasten van IBT worden verminderd door het toezicht selectief uit te oefenen middels risicoanalyses.
5. Proportionaliteit: de toezichthouder zet het lichtst mogelijke instrument in bij toepassing van toezicht (gebruik van interventieladder).

Tot slot hoeven de toezichtontvangers (gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) hun verantwoordingsinformatie slechts één keer aan te leveren (eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik). In de kern dient het verticale toezicht beperkt, risicogericht, sober en terughoudend te worden ingevuld.

## 7

### Toezichtdomeinen IBT

Het IBT door de provincies richt zich op de uitvoering van bepaalde wettelijke medebewindstaken die zijn opgenomen in of volgen uit de wet- en regelgeving van de hogere overheid. In beginsel zijn alle medebewindstaken onderwerp van provinciaal toezicht, met uitzondering van de beleidsterreinen waarop de wetgever krachtens artikel 124b van de Gemeentewet het Rijk als toezichthouder aanwees. In de praktijk is de reikwijdte van het provinciaal toezicht echter veel beperkter. Alle provincies hebben ervoor gekozen het IBT te beperken tot dezelfde vijf of zes toezichtdomeinen (gemeentelijke beleidsterreinen). De meest voorkomende wettelijke regelingen waar de provinciale besturen toezicht op houden zijn:

- de archiefwet (archieff- en informatiebeheer);
- de huisvestingswet (huisvesting statushouders);
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, omgevingsrecht);
- de Wet ruimtelijke ordening (ruimtelijke ordening);
- de monumentenwet (monumenten en archeologie).

Het verschilt per toezichtdomein of deze naast gemeenten ook van toepassing is op waterschappen en/of gemeenschappelijke regelingen (zie figuur 1).

**Figuur 1: Meest voorkomende toezichtdomeinen IBT**

	Terreinen	Betreft
Wet revitalisering generiek toezicht	 Ruimtelijke ordening	gemeenten
	 Bouwen, wonen en milieu (Wabo)*	gemeenten en waterschappen
	 Monumentenzorg	gemeenten
	 Huisvesting verblijfsgerechtigden	gemeenten
	 Archief- en informatiebeheer	gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen
Specifiek toezicht	 Gemeentefinanciën	gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen
	 Waterschappen	waterschappen

8

\* Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Bron: *Onderzoek Zuidelijke Rekenkamer: Toezicht met risico's (2017). Aangepast door Rekenkamer Oost-Nederland.*

De WRGT biedt ruimte aan provincies om andere keuzes te maken in de toezichtdomeinen waar zij zich op richten (zie tabel 1). Zo kiezen provincies ervoor om financieel toezicht en 'Water' toe te voegen als toezichtdomein van het interbestuurlijk toezicht, ook al vallen deze niet onder de WRGT. Ook zijn er wettelijke medebewindstaken die strikt genomen wel binnen het IBT vallen maar die niet van toepassing zijn of bij geen van de provincies prioriteit krijgen. Een voorbeeld van een thema dat voor de provincie Gelderland niet van toepassing is, is de Wet op de Strandvonderij.<sup>6</sup> Gelderland ziet, in tegenstelling tot de meeste provincies, Monumentenzorg en Archeologie niet als eigenstandig toezichtdomein, maar schaaft dit onder het toezichtdomein 'omgeving'. Datzelfde geldt voor externe veiligheid, luchtkwaliteit en natuur.

<sup>6</sup> Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk toezicht 2020-2023.



**Tabel 1: Overzicht toezichtdomeinen IBT per provincie in 2017**

Domein	Wel	Niet	Additionele toezichtdomeinen
Archief- en informatiebeheer	Alle provincies		
Huisvesting statushouders	Alle provincies		
Omgevingsrecht	Alle provincies		
Ruimtelijke ordening	Alle provincies	Noord-Holland (gedeeltelijk)	
Monumenten & archeologie		Gelderland, Noord-Holland, Limburg	
Gemeentefinanciën	Alle provincies		
Water			Friesland, Gelderland, Utrecht, Overijssel, Zuid-Holland
Externe veiligheid			Utrecht, Noord-Holland, Overijssel, Noord-Brabant
Luchtkwaliteit			Overijssel
Natuur			Overijssel

Bron: Pro Facto 2017.

Pro Facto schrijft in 2017 over de totstandkoming van deze keuzes van provincies: Aan de keuze voor de zes meest gekozen toezichtdomeinen in 2012, ligt volgens de provincies een risicoanalyse ten grondslag. In het implementatieoverleg tussen IPO, VNG en BZK is inderdaad over risico's en risicoanalyses gesproken, maar een reconstructie van wat een eventuele risicoanalyse inhoud kon niet worden gemaakt. Uit beleidsdocumenten van de provincies valt af te leiden dat men bij 'risico's' vooral dacht aan maatschappelijke risico's en in mindere mate aan het risico dat gemeenten de uitvoering van de medebewindswetgeving onvoldoende op orde hebben. De keuze voor de domeinen lijkt vooral ingegeven door de al bestaande praktijk op vier van de zes domeinen. De terreinen van 'monumenten en archeologie' en 'omgevingsrecht' zijn aan het provinciaal toezichtpakket toegevoegd. Voor de andere domeinen gold al een arrangement van specifiek toezicht; de WRGT heeft die arrangementen – met uitzondering van het financieel toezicht – generiek gemaakt. De meeste provincies hebben niettemin het aloude financiële toezicht in het nieuw ontwikkelde IBT-stelsel geïntegreerd. Bij de weging van de beoordelingen op de verschillende toezichtdomeinen neemt het financieel toezicht – niet verrassend – een belangrijke plaats in.

### Eerdere evaluaties IBT

Afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd waaruit bleek dat er aandachtspunten waren bij het IBT door provincies. De eerste vijf jaar na invoering van de WRGT heeft het Rijk de wet en het functioneren van het IBT tweemaal laten evalueren.<sup>7,8</sup> In het evaluatierapport uit 2017 staat:

*‘De doorwerking van de WRGT in de provinciale toezichtspraktijk is op een aantal punten duidelijk zichtbaar, maar blijft op essentieel geachte onderdelen achterwege. Bij veel provincies valt enige onzekerheid te bespeuren omtrent hetgeen de wet van de provinciale toezichthouder vraagt en hoe terughoudend dan wel doortastend men eigenlijk zou moeten zijn.’*

Naast deze evaluatie zijn er in 2017 en 2018 twee onderzoeken door de Zuidelijke Rekenkamer gepubliceerd naar het IBT van de provincie Limburg en daarnaast deed de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed in 2020 onderzoek naar het toezicht op erfgoed in alle provincies. Het IBT van de provincie Gelderland is in de afgelopen jaren niet in de volle breedte geëvalueerd. Wel deed de Rekenkamer Oost-Nederland al twee keer onderzoek naar financieel toezicht in Gelderland, voor het laatst in [2017](#). Hieruit kwam over het algemeen een positief beeld naar voren wat betreft het financieel toezicht in Gelderland. De aanbevelingen richtten zich op het tijdig signaleren van problemen, voldoende capaciteit en het toezicht op gemeenschappelijke regelingen.

## 1.3 Focus

In dit onderzoek richten we ons op het IBT van de provincie Gelderland op de verschillende toezichtontvangers: 51 gemeenten, 3 waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. De focus betreft daarbij alle vormen van IBT door de provincie Gelderland, met uitzondering van financieel toezicht.<sup>9</sup> We nemen financieel toezicht wel mee als het toezicht door een integrale aanpak samenvalt met en dus niet los te zien is van het toezicht op de andere toezichtdomeinen.

In het onderzoek focussen we op de periode vanaf de voorbereiding op het huidige Uitvoeringsprogramma tot nu, dus grofweg van 2019 tot en met 2023. We bekijken de inrichting, uitvoering en resultaten van het Gelderse beleid. Zo onderzoeken we de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

<sup>7</sup> Twijnstra Gudde (2015). *Tussenmeting herziene stelsel interbestuurlijk toezicht*.

<sup>8</sup> Pro facta 2017.

<sup>9</sup> Hier heeft de Rekenkamer reeds tweemaal eerder onderzoek naar gedaan en we zien op dit moment geen aanleiding voor nog een onderzoek. Zie voor het laatste onderzoek <https://rekenkameroost.nl/gepubliceerde-onderzoeken/92-follow-up-financieel-toezicht>

## 2 Beleid en organisatie

*In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid voor en de organisatie van het IBT door de provincie Gelderland. Daarbij beschrijven we de uitgangspunten en de werkwijze van het Gelderse IBT-beleid.*

### Normen

- De provincie heeft de wijze waarop zij het IBT heeft vormgegeven onderbouwd.
- Het beleid is in lijn met wettelijke/landelijke uitgangspunten van IBT zoals soberheid, terughoudendheid en een efficiënte data-uitvraag.
- De provincie Gelderland heeft duidelijke en uniforme toezichtcriteria opgesteld aan de hand waarvan het toezicht wordt uitgevoerd.
- Intervenieren gebeurt proportioneel met behulp van de interventieladder.
- Aan de keuzes die de provincie in haar risicogerichte aanpak maakt, liggen navolgbare risicoanalyses ten grondslag.
- De provincie Gelderland voert het IBT uit in lijn met haar eigen beleid.

### Bevindingen

- GS hebben hun aanpak voor het provinciale IBT onderbouwd in een Uitvoeringsprogramma met daarin een navolgbare aanpak en werkwijze. Het Uitvoeringsprogramma is in lijn met wettelijke/landelijke uitgangspunten zoals soberheid, terughoudendheid en een efficiënte data-uitvraag.
- PS hebben in 2023 met de Verordening systematische toezichtinformatie kaders gesteld die het opvragen van data bij toezichtontvangers moet vergemakkelijken voor de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving.
- Gemeenten zijn betrokken bij het opstellen van het Uitvoeringsprogramma, niet bij het opstellen van de Verordening. Ambtelijk is aangegeven dat data die de provincie vraagt in de Verordening voor gemeenten niet altijd logisch aansluit op hun werkwijzen.

### Bevindingen vervolg

- GS gaven aan dat de Verordening nodig was omdat er bij gemeenten tekortkomingen waren als het gaat om het domein Archief & informatiebeheer. Hier is geen onderbouwing voor gevonden en dit wordt ambtelijk niet herkend.  
In dit onderzoek komt vooral naar voren dat het voor de provincie vaak lastig bleek van gemeenten de juiste gegevens te ontvangen. Enerzijds omdat de provincie hier zelf niet actief op inzette en anderzijds omdat gemeenten dit niet uit zichzelf deden of niet op vragen van de provincie reageerden.
- In het Uitvoeringsprogramma staan op hoofdlijnen duidelijke en uniforme toezichtcriteria. Deze criteria zijn niet verder uitgewerkt in ambtelijke werkprocessen, terwijl dit in het teamplan van 2022 wel de ambitie was.
- Bij Huisvesting statushouders wordt de interventieladder het meest duidelijk toegepast om te waarborgen dat het toezicht proportioneel is. Op andere domeinen is het toepassen van de interventieladder lastiger of niet gebeurd.
- In het Uitvoeringsprogramma beschrijven GS per toezichtdomein waarom het relevant is om hierop toezicht te houden en welke risico's ze daarmee willen beheersen. Hier liggen geen risicoanalyses aan ten grondslag, op basis waarvan het navolgbaar is waarom op andere domeinen geen toezicht wordt uitgevoerd.
- Uit ambtelijke interviews komen twee grote knelpunten naar voren uit de organisatie van IBT. De voornaamste reden dat een deel van het IBT-beleid niet uitgevoerd kon worden, is een te beperkte capaciteit. De organisatie was ook kwetsbaar doordat er maar één toezichthouder voor Archief was. Toen deze gedurende langere periode het werk niet kon uitvoeren kon dit niet opgevangen worden. Er is in 2023 één fte extra capaciteit bijgekomen. Of dit genoeg is, wordt ambtelijk betwijfeld. De tweede reden is dat provinciale informatiesystemen niet goed functioneren en problemen opleveren bij personele wisselingen of uitval van werknemers.

## 2.1 Kaders voor interbestuurlijk toezicht

### Uitvoeringsprogramma

GS hebben in het Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023 'Op afstand waar het kan, dichterbij waar het moet' vastgesteld hoe de provincie Gelderland dit toezicht uitvoert.<sup>10</sup> In oktober 2023 besloten GS de looptijd van dit uitvoeringsprogramma met een jaar te verlengen. De reden is dat er nog gewerkt wordt aan de doorwerking van het nieuwe coalitieakkoord en 'enkele ontwikkelingen binnen IBT'. Het nieuwe Uitvoeringsprogramma is eind 2024 voorzien.<sup>11</sup> PS zijn geïnformeerd over het Uitvoeringsprogramma en de verlenging van de looptijd.

<sup>10</sup> *Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk toezicht 2020-2023.*

<sup>11</sup> *Mededelingenbrief GS 3 oktober 2023.*

In het Uitvoeringsprogramma staat:

- waarom IBT door de provincie van groot belang is (zie paragraaf 1.1);
- de uitgangspunten van het Gelderse IBT;
- de werkwijze van de provincie en
- op welke domeinen de provincie toezicht houdt met daarbij per toezichtdomein een beschrijving.

Bij het opstellen van het Uitvoeringsprogramma consulteerde de provincie ook betrokken partijen zoals gemeenten, waterschappen en archieven. De provincie legde in een reactienota vast wat er met de inbreng van deze partijen gedaan is.

### Verordening systematische toezichtinformatie

Begin 2023 stelden PS een Verordening Systematische Toezichtinformatie vast. Hierin staan kaders voor de wijze waarop de systematische informatie die de provincie nodig heeft voor het IBT verkregen wordt, bijvoorbeeld over welke gegevens en de regelmaat van aanlevering door toezichtontvangers. Deze Verordening is een aanvulling op het door het Rijk vastgestelde Besluit vestrekking systematische toezichtinformatie (2012) en gaat specifiek over de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving. Het doel is om hiermee het opvragen van de benodigde documenten bij gemeenten voor de provincie te vergemakkelijken en dient als stok achter de deur.

Een concrete aanleiding waarom er in 2023, ruim 10 jaar na de invoering van de WRGT, alsnog gekozen wordt voor een eigen Verordening staat niet de stukken. In de beeldvormende bijeenkomst vroegen PS hiernaar. De verantwoordelijk gedeputeerde antwoordde dat de provincie met name op het onderdeel Archief onvolkomenheden ziet bij gemeenten. Dat met name Archief niet hoog in het vaandel staat bij gemeenten, wat leidt tot 'vervelende dingen zoals correcties en aanpassingen in archiefruimtes'.

Voor deze aanleiding heeft de Rekenkamer geen onderbouwing gevonden en deze aanleiding wordt ambtelijk niet herkend. Naast de informatie in de formele stukken zijn er geen achterliggende documenten waaruit afwegingen die GS bij de totstandkoming van de Verordening gemaakt hebben blijken. Uit provinciale documenten en interviews komt in dit onderzoek een bredere aanleiding naar voren, namelijk dat het voor de provincie vaak moeilijk bleek van gemeenten de juiste gegevens te ontvangen. Ten eerste omdat de provincie hier zelf niet actief op inzette. In interviews wordt aangegeven dat de veronderstelling dat gemeenten op basis van vrijwilligheid uit zichzelf de juiste documenten op zouden sturen onjuist bleek. Ten tweede bleek het ook wanneer de provincie zelf actief informatie uitvroeg lastig de nodige stukken bij gemeenten te verzamelen en reageerden gemeenten soms niet.<sup>12</sup> Als directe aanleiding komt in 2022 een uitgevoerde 0-meting op het domein Omgeving naar voren.<sup>13</sup> In het volgende hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

In ambtelijke interviews wordt aangegeven dat toezichtontvangers niet betrokken zijn bij het opstellen van de Verordening, behalve dat het in enkele reguliere overleggen ter

<sup>12</sup> Ambtelijke interviews, verslagen 0-meting en 1-meting.

<sup>13</sup> Aanbeveling uit ambtelijke presentatie over Wabo toezicht 0-meting (juli 2022).

sprake is gekomen. In antwoord op vragen van PS gaf de gedeputeerde aan dat een aantal toezichtontvangers betrokken waren bij het opstellen van de Verordening. Nadat de Verordening is vastgesteld signaleerden gemeenten echter dat deze niet altijd logisch aansluit op de beschikbare data en processen van gemeenten. Dit is tegenstrijdig met de gedachte achter Verordening dat deze zoveel mogelijk aansluit op al bestaande beleidsprocessen en zo niet voor extra lastendruk zorgt. Ambtelijk worden deze signalen herkend.

## 2.2 Uitgangspunten IBT-beleid

In het Uitvoeringsprogramma beschrijven GS de uitgangspunten van het IBT-beleid. Deze zijn in lijn met de gezamenlijke Agenda van de toekomst van het toezicht (2018) van het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen.<sup>14</sup> GS geven in haar beleid aan al volgens deze principes te werken, maar dat ze dit nog nadrukkelijker wil doen.<sup>15</sup> De zeven uitgangspunten hebben daarom een plek gekregen in het Uitvoeringsprogramma IBT:

1. Het IBT richt zich op het versterken van horizontale ‘checks and balances’ bij de toezichtontvangers.
2. Het IBT hanteert een uniforme werkwijze met behulp van duidelijke criteria ter bevordering van de transparantie, maar ook maatwerk waar nodig.
3. Het toezicht is risicogericht: *‘Het toezicht focust zich op die situaties waar er risico’s zijn met potentieel grote maatschappelijke effecten, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. De risico’s kunnen per lokale of regionale overheid verschillen of door de tijd heen verschuiven’.*
4. Toezicht is proportioneel en aan de hand van de interventieladder.
5. Inzichten uit verschillende toezichtdomeinen worden gedeeld en gecombineerd om zo signalen beter en sneller op te pakken.
6. Efficiënt en effectief: *‘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’.*
7. Transparantie: het toezicht is vooraf en achteraf transparant voor burgers en toezichtontvangers als het gaat om de toezichtinvulling, oordeelsvorming en eventueel daaruit volgende interventie. Met het Uitvoeringsprogramma willen GS daarin voorzien. Daarnaast willen GS transparant zijn over de resultaten (daarover meer in paragraaf 3.2).

In de uitvoering van IBT wil de provincie zich in dialoog met haar medeoverheden verder toespitsen op de risico’s in de uitvoering van wettelijke taken en periodiek het gesprek aangaan over trends en lange termijn ontwikkelingen die de overheden op zich af zien komen. De provincie omschrijft haar toezichtrol als een ‘kritische vriend’ die naast de lokale overheden staat maar haar verantwoordelijkheid als toezichthouder neemt

<sup>14</sup> Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht (2018).

<sup>15</sup> Reactienota uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2020-2023 (2020).

wanneer dat nodig is. Daarnaast wordt het beleid als adaptief en ontwikkelgericht omschreven. Het Uitvoeringsprogramma kan aangepast worden aan landelijke ontwikkelingen of veranderende wet- en regelgeving. Gemeenten zijn betrokken bij de totstandkoming van het Uitvoeringsprogramma. Daarna is het Uitvoeringsprogramma sinds de vaststelling niet aangepast. Contact met Gelderse partners gericht op het verfijnen van het IBT-beleid is er niet geweest.

## 2.3 Werkwijze

### Uitvraag van informatie

In het Uitvoeringsprogramma en de Verordening staat de werkwijze voor IBT. Om het toezicht goed uit te voeren is het belangrijk de benodigde data te verzamelen en te beoordelen. Het uitgangspunt hierbij is een minimale informatie-uitvraag, bestaande uit vooraf aangegeven (vaak wettelijk voorgeschreven) documenten (zoals bijvoorbeeld een vastgestelde begroting, jaarrekening of jaarverslag). Welke informatie de provincie wil ontvangen staat in het Uitvoeringsprogramma en voor Archief & informatiebeheer en Omgeving (sinds 2023) in de Verordening.

Indien nodig, zal onderbouwd worden gevraagd om aanvullende informatie, zo schrijven GS. In voorkomende gevallen kan na overleg met de toezichtontvanger een diepgaander onderzoek worden ingesteld (zoals bijvoorbeeld een audit) waarin een nadere informatie-uitvraag kan plaatsvinden. Om een goed beeld te krijgen van de taakuitvoering, de specifieke risico's en de omgevingsfactoren en bijzonderheden die hierop van invloed zijn, willen GS aanvullend op de verzamelde data en informatie periodiek gesprekken voeren met de toezichtontvanger. Op die manier wil de provincie meer inzicht in het verhaal achter de 'cijfers' krijgen.

### Samenspel met sterk bestuur

In het Uitvoeringsprogramma staat dat in veel gevallen nadrukkelijk sprake is van een samenhang en verbinding met de versterking van bestuurskracht en dat de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht door de provincie plaatsvindt in samenspel met het programma Sterk Bestuur. Sterk Bestuur is een programma van de provincie Gelderland gericht op het versterken van bestuurskracht van medeoverheden in de provincie. Verder 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.

### Instrumenten

In de uitoefening van het generieke IBT op gemeentelijke medebewindstaken beschikt de provincie over twee formele instrumenten: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (artikel 124 Gemeentewet) en schorsing en vernietiging (artikel 273a Gemeentewet). Er is sprake van taakverwaarlozing wanneer een lokale overheid het nalaat om een besluit te nemen, of een wettelijke taak niet naar behoren uitvoert. In dat geval kunnen GS het besluit nemen de uitvoering van de taak ter hand te nemen op kosten en in naam van de gemeente of de gemeenschappelijke regeling. Het instrument schorsing of vernietiging

kan in gang gezet worden indien een besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang.

### De interventieladder

Voor alle toezichtgebieden geldt dat voordat de provincie de formele instrumenten inzet eerst een interventieladder wordt doorlopen. 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.

Het tempo waarin de verschillende stappen doorlopen worden hangt af van de concrete omstandigheden. 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 (klachten) van burgers of bedrijven kunnen een aanleiding zijn om het interventieproces op te starten.

**Tabel 2: Interventieladder**

Stap	Wat
1. Signalen mogelijke misstanden	Manieren waarop de provincie signalen van misstanden krijgt: eigen onderzoek, risicoanalyse, media en meldingen van personen, bedrijven of een klokkenluider.
2. Informatie opvragen en valideren	Als de provincie vermoedt dat er sprake is van een mogelijke misstand kan zij informatie opvragen bij het bestuursorgaan en toezichthouders en overleg voeren.
3. Actief toezicht	Als provincie constateert dat er sprake is van taakverwaarlozing maakt zij afspraken met het bestuursorgaan over te nemen acties en termijnen. Er kan hulp en advies gegeven worden. Indien nodig wordt de vakminister geïnformeerd.
4. Vooraankondiging juridische interventie	Als het bestuursorgaan niet binnen de termijnen aan de afspraken voldoet kondigt de provincie de interventie aan. De vooraankondiging is een brief waarin staat welke taak niet (naar behoren) wordt uitgevoerd, waarom tot interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn. PS ontvangen een afschrift van deze brief. Tegelijkertijd wordt het voornemen verspreid via media of andere wijze.
5. Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn	Dit besluit impliceert dat wanneer het bestuursorgaan niet binnen de gestelde termijn de voorgeschreven maatregelen heeft genomen de provincie de maatregelen zal nemen op kosten van het bestuursorgaan. In deze formele fase kan de provincie nog hulp en advies bieden. Het bestuursorgaan kan bij de Raad van State rechtstreeks in beroep gaan tegen dit besluit.
6. Sanctie indeplaatsstelling	Wanneer de termijn van de formele waarschuwingsfase is verstreken en het bestuursorgaan niet zelf aan zijn medebewindverplichting(en) heeft voldaan, wordt in beginsel overgegaan tot feitelijke indeplaatsstelling. Dit betekent dat de provincie de maatregelen neemt.

Bron: Uitvoeringsprogramma IBT 2020-2023.



Een actueel totaaloverzicht van hoe vaak de interventieladder de afgelopen jaren doorlopen is en op welke treden de inzet heeft plaatsgevonden, is er niet.<sup>16</sup> Wel is duidelijk dat de provincie Gelderland de twee formele instrumenten indeplaatsstelling en schorsing & vernietiging in het kader van IBT nog nooit heeft ingezet, net als de meeste andere provincies.

Ambtelijk wordt toegelicht dat Huisvesting van statushouders het toezichtdomein is waar de interventieladder het meest duidelijk wordt toegepast. Daarnaast worden bij klachten en meldingen vooral stappen 1 en 2 van de interventieladder betreden. Bij de andere domeinen is dit lastiger of niet gebeurd. Bij klachten en meldingen is het verder doorlopen van de interventieladder lastig omdat er geen sprake mag zijn van vervangende rechtsbescherming. Dat betekent dat zolang belanghebbenden gebruik kunnen maken van rechtsbeschermingsmiddelen, zoals bezwaar en beroep, formele instrumenten niet worden ingezet. In de praktijk vindt er daarom vooral overleg plaats. Zo blijkt uit ambtelijke interviews. Zie hoofdstuk 3 voor de achtergronden bij de inzet van de provincie per toezichtdomein en op de klachten en meldingen.

### Jaarplannen

De algemene kaders en werkwijze die GS vastlegden in het Uitvoeringsprogramma en PS in de Verordening zijn ook de handvatten voor het werk van de toezichthouder in de praktijk. Deze kaders zijn niet verder uitgewerkt in ambtelijke werkinstructies of werkprocessen. In 2022 is er wel een (ambtelijk en intern) teamplan opgesteld voor IBT waarin onder andere staat dat de inrichting van de ambtelijke toezichtprocessen in dat jaar beschreven en geborgd zouden worden. In de praktijk is er aan de ambities van dit teamplan geen uitvoering gegeven en is dit teamplan niet (meer) bekend bij de toezichthouders.

### Figuur 2: Ambities voor borging toezichtprocessen



- Beschrijving en borging systematisch financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen (Q4 2022)
- Beschrijving en borging systematisch toezicht op Archief & Informatiebeheer (Q3 2022)
- Beschrijving en borging systematisch toezicht op fysieke leefomgeving (Q3 2022)
- Beschrijving en borging systematisch financieel toezicht op waterschappen (Q4 2022)
- Ontwerp proces klachten en meldingen in het fysieke domein (i.s.m. Ruimte, VTH en BJZ) (Q2 2022)
- Beschrijving en borging systematisch toezicht op Huisvesting Verblijfsgerechtigden (Q4 2022)

Bron: Teamplan 2022.

<sup>16</sup> Voor de landelijk evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht van Pro Factor in 2017 kon de provincie Gelderland nog wel cijfers aanleveren over de gepleegde interventie.

Een andere ambitie uit het teamplan van 2022 was digitalisering van de werkprocessen door inrichting en implementatie van toezichtapplicaties voor de toezichtdomeinen Omgeving, Archief & informatiebeheer en Water. Hier is geen uitvoering aan gegeven. Voor 2023 was er geen teamplan. Voor 2024 is dit wel weer de bedoeling, daar wordt op dit moment (anno februari 2024) aan gewerkt.

## 2.4 Keuze voor toezichtdomeinen

Eén van de principes van de WRGT is dat het toezicht selectief en terughoudend wordt uitgeoefend op basis van risicoanalyses. In het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht wordt gesteld dat de provincies veelal eerst een algemene risicoafweging/analyse zullen maken. Op basis daarvan bepalen ze waarop ze toezicht willen houden (op welke terreinen en welke toezichtontvangers) en hoe ze het toezicht willen uitvoeren (systematisch informatie opvragen, periodiek bezoeken, of naar aanleiding van signalen van burgers of pers nader onderzoek uitvoeren en eventueel ingrijpen).<sup>17</sup>

Gelderland richt zich met het toezicht op Archief & Informatiebeheer, Financiën, Huisvesting statushouders en Omgeving (fysieke leefomgeving, omgevingsrecht), omdat dit volgens GS de taken met het meeste risico zijn.<sup>18</sup> In het Uitvoeringsprogramma beschrijven GS de risico's van deze toezichtdomeinen en de inzet die ze hierop wil plegen. Hier liggen geen risicoanalyses aan ten grondslag. Waarom andere domeinen geen zelfstandig toezichtgebied zijn, is niet middels een risicoanalyse onderbouwd. Zoals in hoofdstuk 1 duidelijk werd, zetten andere provincies bijvoorbeeld ook in op monumentenzorg/erfgoed, externe veiligheid, natuur en luchtkwaliteit als zelfstandige toezichtdomeinen. Water wordt in het Uitvoeringsprogramma niet als zelfstandig toezichtdomein genoemd, maar komt in het programma wel zijdelings aan bod. Uit ambtelijke interviews blijkt dat de toezichttaken op het gebied van water inmiddels vallen onder inhoudelijke beleidsafdeling en niet meer onder IBT. Voorheen was dit wel het geval. Een aantal specifieke taken op het gebied van water valt nog wel onder IBT. Het (systeem)toezicht vanuit de domeinen Omgeving en Archief & informatiebeheer geldt bijvoorbeeld ook voor de Waterschappen.

Ambtelijk wordt aangegeven dat ten tijde van het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma de focus van het toezicht met name lag bij financieel toezicht. Op de andere toezichtdomeinen moesten nog stappen gezet worden richting volwaardig systematisch toezicht. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de inzet die de provincie op de verschillende toezichtdomeinen pleegt sinds het huidige Uitvoeringsprogramma in 2020 is vastgesteld.

<sup>17</sup> Rijksoverheid (2012). *Handboek revitalisering generiek toezicht*.

<sup>18</sup> *Begroting Gelderland 2023 – Samen voor Gelderland – sterk bestuur en toezicht*.

## 2.5 Organisatie

In het team IBT werken op dit moment vier toezichthouders (4 fte) aan het toezicht op de domeinen Omgeving, Archief & informatiebeheer en Huisvesting van statushouders. Drie van de toezichthouders zijn werkzaam op zowel de domeinen Omgeving als Huisvesting statushouders. Op het gebied van Archief & informatiebeheer is al jaren één toezichthouder werkzaam. Daarnaast is er een coördinator IBT, een teamleider en werken er acht toezichthouders (7 fte) aan financieel toezicht.

Het team IBT had afgelopen jaren verschillende personele problemen door onderbezetting, uitval en wisselingen. Sinds 2023 is het team weer op volle sterkte. Daarnaast zijn de teams IBT en Sterk Bestuur gecombineerd om elkaar wederzijds met inzichten te versterken. Ook is er in 2023 één fte bijgekomen voor IBT doordat de teamleider binnen het team heeft geschoven met de bezetting.

Vanuit GS zijn onderdelen van het IBT verdeeld onder drie gedeputeerden. Eén gedeputeerde is verantwoordelijk voor het Uitvoeringsprogramma en de domeinen Omgeving en Archief & informatiebeheer. Twee andere gedeputeerden hebben IBT-taken voor domeinen Huisvesting statushouders en Water in hun portefeuille.<sup>19</sup>

### Capaciteitsprobleem

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat er een capaciteitsprobleem is geweest bij IBT. Er zit een discrepantie tussen de doelen uit het Uitvoeringsprogramma en de capaciteit (fte) die er beschikbaar is. In interviews wordt aangegeven dat er hard gewerkt is, maar met de capaciteit die beschikbaar was simpelweg gekozen moest worden aan welke onderdelen van het Uitvoeringsprogramma invulling gegeven kon worden. Beperkte capaciteit wordt dus als de belangrijkste reden genoemd dat er aan grote delen van het Uitvoeringsprogramma geen uitvoering is gegeven (zie hoofdstuk 3). Dit geldt ook voor het teamplan 2022. Er is dus sinds 2023 één fte bijgekomen, maar in de interviews wordt aangegeven dat de vraag is of dit voldoende is. Twee toezichthouders geven aan dat ook in de organisatie van IBT nog wel iets te winnen valt, maar in alle interviews is er twijfel of de huidige capaciteit voldoende zal zijn. Daarnaast is gebleken dat één toezichthouder op het domein Archief en informatiebeheer kwetsbaar is. Toen deze gedurende langere periode het werk niet kon uitvoeren kon dit niet opgevangen worden

### Informatiesysteem provincie

Een ander knelpunt voor de uitvoering van het toezicht dat uit alle interviews naar voren komt is de slechte staat van het informatiesysteem waarmee de provincie Gelderland werkt. Het is voor toezichthouders moeilijk hun documenten in dit systeem te structureren en voor nieuwe toezichthouders lastig de juiste documenten uit dit systeem naar boven te krijgen. Bij personele wisselingen levert dit problemen op. Aangegeven wordt dat de beste manier van werken op dit moment is om om het informatiesysteem van de provincie heen te werken, maar dat dit niet wenselijk is.

<sup>19</sup> *Uitvoeringsprogramma 2020-2023.*

Daarnaast kan geput worden uit ervaring van toezichthouders die al langer werkzaam zijn voor de provincie, maar dit is kwetsbaar.

## 3 Uitvoering en resultaten

*In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de provincie haar interbestuurlijk toezicht op de gekozen domeinen heeft uitgevoerd en welke resultaten daaruit naar voren komen.*

### 3.1 Uitvoering en resultaten per toezichtdomein

#### Normen

- De provincie Gelderland voert het IBT uit in lijn met haar eigen beleid.
- De provincie heeft zicht op de resultaten van het IBT per toezichtdomein en per toezichtontvanger.
- De resultaten worden waar nodig gebruikt om bij toezichtontvangers te interveniëren.
- De provincie volgt hoe risicoanalyses in de praktijk uitwerken en stelt deze waar nodig bij.

#### Bevindingen

- In de praktijk is het Uitvoeringsprogramma IBT niet leidend geweest voor de inzet op de verschillende toezichtdomeinen. In de praktijk focust de provincie op een deel van het Uitvoeringsprogramma.
- De inzet van het provinciale IBT is afgelopen jaren vooral gegaan naar het domein Huisvesting statushouders. Op dit domein houdt de provincie proactief toezicht en heeft ze een structureel beeld van de resultaten per gemeente. Dat de inzet met name naar dit thema is gegaan komt met name door politiek-bestuurlijk aandacht hiervoor. Het is een zeer actueel thema waarbij gemeenten afgelopen jaar kampten met grote uitdagingen.

### Bevindingen vervolg

- De inzet op de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving was de afgelopen jaren minimaal. Van de resultaten in deze domeinen heeft de provincie geen actueel beeld per domein of per gemeente, gemeenschappelijke regeling of waterschap. De inzet die wel gepleegd is op deze domeinen komt in andere bevindingen naar voren.
- Het toezicht op het domein Archief lag langere tijd stil omdat de enige toezichthouder op dit domein voor langere periode uitviel. Gebrek aan overzicht van de stand van het toezicht, aan vaste werkprocessen en aan goede archivering maakte het inhuren van een tijdelijke toezichthouder lastig. Belangrijkste doel van de toezichthouder Archief is nu het herstellen van de werkprocessen en het creëren van overzicht in beschikbare toezichtgegevens van gemeenten.
- Op het toezichtdomein Omgeving is in 2022 een 0-meting en in 2023 een 1-meting uitgevoerd om in kaart te brengen of de Gelderse gemeenten de basisdocumenten op orde hadden. Dat bleek voor het grootste deel van de gemeenten niet het geval: uit de 0-meting kwam naar voren dat 90% tot 94% van de gemeenten deze basisdocumenten niet op orde had. Na de 1-meting is geen opvolging gegeven aan dit systematisch toezicht.
- Het toezicht dat er wel was op het domein Omgeving was er vooral in de vorm van inzet op Klachten en meldingen. Hier ging een relatief groot deel van de personele inzet naartoe. In het IBT-beleid stopt de rol van IBT vaak na stap twee van de interventieladder omdat er geen sprake mag zijn van plaatsvervangende rechtsbescherming. In de praktijk pakt team IBT wanneer de formele rol ophoudt geregeld nog wel een informele bemiddelende rol tussen burger en gemeente.
- In het Uitvoeringsprogramma hebben GS ook de ambitie voor meer kwalitatief toezicht als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld in de vorm van audits. Deze vinden in de praktijk niet plaats. Ambtelijk wordt aangegeven dat daarvoor eerst het systeemtoezicht op orde moet zijn.
- Op de domeinen Archief en Omgeving zijn een aantal keer stappen gezet om het systematisch toezicht op te pakken: in de vorm van de 0-meting, een 'Plan van aanpak fysieke leefomgeving' en het vaststellen van de Verordening. Deze stappen hebben vooralsnog geen vervolg gekregen dat leidde tot meer systematisch toezicht. De Verordening is vooral een stok achter de deur, maar of de gevraagde stukken door toezichtontvangers zijn geleverd was eind 2023 nog niet in kaart gebracht.
- De reden dat er minimaal inzet is gepleegd op de domeinen Archief en Omgeving is met name beperkte personele capaciteit, zo wordt in ambtelijke interviews aangegeven. Binnen team IBT moest daarom gekozen worden waar de inzet naartoe ging. Daarbij was met name de politiek-bestuurlijke aandacht voor Huisvesting statushouders leidend. Van een risicogerichte aanpak was daarmee geen sprake, aangezien op de andere domeinen net zo goed sprake was van risico's. Een afweging tussen deze risico's heeft niet plaatsgevonden.

In deze paragraaf beschrijven we per domein eerst hoe GS het toezicht beschrijven en vervolgens hoe het toezicht is uitgevoerd en welk beeld dit oplevert.

### 3.1.1 Huisvesting statushouders

#### **Toezichtdomein Huisvesting statushouders in het Uitvoeringsprogramma**

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. De Rijksoverheid bepaalt - op basis van inwoneraantal - het aantal door de gemeenten te huisvesten statushouders. Op grond van de taakstelling<sup>20</sup> zijn gemeenten eraan gehouden om statushouders van woonruimte te voorzien. De provincie is hiervoor de toezichthouder.

Gemeenten hebben gemiddeld twaalf weken de tijd om woonruimte te vinden en de verhuizing te regelen. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van het aanbod aan sociale huurwoningen. 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. Het toezicht door de provincie richt zich op het behalen van de taakstellingen en de wijze waarop gemeenten deze, alleen en in samenwerking met elkaar, realiseren. Hiervoor maakt de provincie gebruik van overzichten van het COA met daarin de taakstellings- en realisatiecijfers. Aan gemeenten die hun taakstelling - in de eerste helft van het jaar - niet hebben gerealiseerd wordt gevraagd de COA-cijfers te verifiëren en aan te geven waarom de taakstelling niet is gerealiseerd. Op basis hiervan vindt een beoordeling door de provincie plaats.

Na deze beoordeling ontvangt elke gemeente een brief van GS met daarin de bevindingen. Met gemeenten die voldoen aan de taakstelling en geen achterstand hebben, is verder geen contact. Heeft een gemeente voldaan aan de halfjaarlijkse taakstelling maar zijn er nog niet te verwijten achterstanden uit vorige periode(n), dan wordt de gemeente verzocht om de achterstand in te halen in de volgende periode. Gemeenten die niet voldoen aan de halfjaarlijkse taakstelling en waar er sprake is van een verwijtbare achterstand, worden uitgenodigd voor bestuurlijk overleg om afspraken te maken over het alsnog realiseren van de taakstelling.

#### **Toezicht in de praktijk**

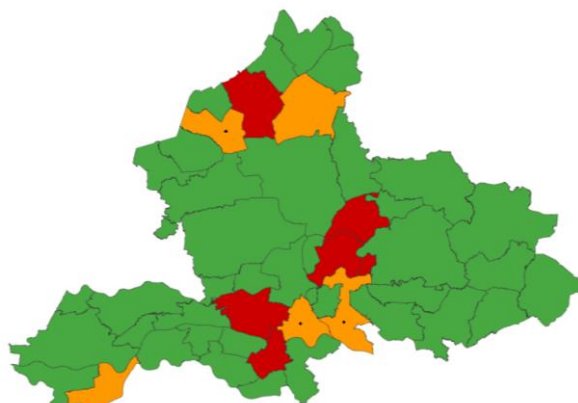
De provincie Gelderland zet actief in op het toezichtdomein Huisvesting statushouders. Veel van de capaciteit voor IBT is de afgelopen jaren naar dit domein gegaan, voornamelijk omdat er politiek-bestuurlijk veel aandacht voor het thema is en er een grote opgave ligt. Het toezicht verloopt gestructureerd. Elke zes maanden krijgt de provincie van het COA de benodigde gegevens op basis waarvan de toezichthouders kunnen beoordelen of gemeenten hun taakstelling realiseren. Deze informatie houden de toezichthouders bij in een dashboard. Gemeenten die de taakstelling niet

<sup>20</sup> Artikel 28 van de Huisvestingswet 2014.

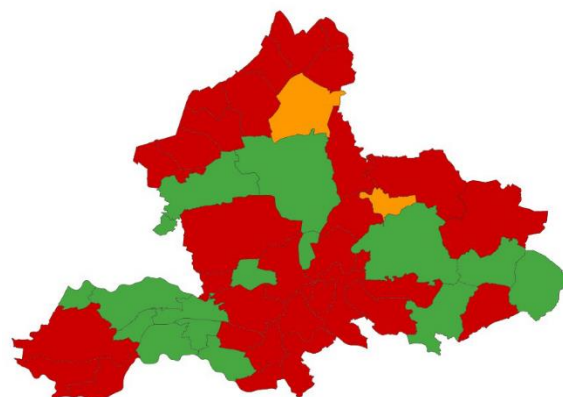
gerealiseerd hebben of een achterstand hebben worden benaderd voor gesprekken. GS delen de resultaten vervolgens elk jaar met PS. De rapportage geeft een beeld per gemeente middels een kaart met kleurscores en een totaalbeeld (zie figuur 3). Daarbij worden verklaringen van eventuele achterstanden en actuele ontwikkelingen beschreven.

**Figuur 3:** Rapportage huisvesting statushouders (tweede helft 2022 en eerste helft 2023)

Tweede helft 2022



Eerste helft 2023



\* Gemeenten met een verschoonbare reden.

Groen	betekent taakstelling gerealiseerd en geen achterstand.
Oranje	betekent taakstelling gerealiseerd, maar heeft een achterstand uit vorige periode(n).
Rood	betekent taakstelling niet gerealiseerd.

Bron: Rapportages provincie Gelderland (2023).

Met gemeenten die een achterstand hebben worden elk half jaar ambtelijke gesprekken gevoerd. Normaliter gebeurt dit ook voor een bestuurlijk overleg. In 2023 waren er dermate veel gemeenten met achterstanden dat vanwege de bestuurslast het bestuurlijk overleg gevoerd is met de minst presterende gemeenten. De gemeenten met aanzienlijke achterstand kregen een brief waarin de provincie eenzijdig de termijn waarbinnen de achterstand moest zijn ingehaald vastlegde. Gemeenten werd ook gevraagd aan de hand van een format een plan van aanpak met concrete maatregelen op te stellen. Bij de overige gemeenten is het 'bestuurlijk overleg' schriftelijk gevoerd. Gemeenten met een geringe achterstand zijn door de provincie per brief gevraagd om deze in de volgende periode in te halen.<sup>21</sup>

Zoals uit figuur 3 blijkt zijn de achterstanden bij gemeenten snel opgelopen. Daarbij komt dat het thema prominent op de agenda stond bij het Rijk. Deze ontwikkelingen zijn ook de reden dat het thema het afgelopen jaar extra aandacht heeft gekregen van team IBT. Het was nodig met meer gemeenten gesprekken te voeren. Daarnaast werd de inzet meer proactief wat ook meer ambtelijke inzet vraagt, zo wordt in ambtelijke gesprekken toegelicht. Er werd niet alleen gesproken over het inhalen van de achterstanden, maar

<sup>21</sup> Provincie Gelderland, Rapportage taakstelling huisvesting statushouders eerste helft 2023.



ook over de redenen waar deze achterstanden vandaan komen. Ook werd er al enige tijd gewerkt in de geest van de Spreidingswet.<sup>22</sup> In de Spreidingswet is vastgelegd dat per 1 februari 2024 gemeenten ook een wettelijke taak hebben bij de opvang van asielzoekers (die in tegenstelling tot statushouders nog geen verblijfstatus hebben).

Het meer proactieve karakter van het toezicht is niet in het Uitvoeringsprogramma beschreven. In interviews wordt aangegeven dat dit toezicht wel in lijn is met het motto van IBT: 'op afstand waar het kan, dichterbij waar het moet'. De achterstanden vroegen om proactiever toezicht. Tegelijkertijd wordt in interviews aangegeven dat dit actievere toezicht wel enigszins schuurt met de terughoudende insteek van het IBT. Bij dit domein werd de ambtelijke inzet afgestemd met de gedeputeerde, die nauw betrokken is bij dit thema.

### 3.1.2 Archief en informatiebeheer

#### **Toezichtdomein Archief en informatiebeheer in het Uitvoeringsprogramma**

Volgens GS vormt goed archief- en informatiebeheer een belangrijke pijler van de kwaliteit van het openbaar bestuur. *'Het 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.'* Daarnaast faciliteert het een goede bedrijfsvoering, draagt het bij aan het collectief geheugen en stelt overheidsorganisaties in staat om adequaat in te spelen op veranderende informatiewetgeving.<sup>23</sup> Het maatschappelijke risico van inadequaat archiefbeheer is het ontstaan van een 'dementerende overheid' waar bedrijfsvoerings- en verantwoordingsinformatie verloren gaat. In dat geval zal de organisatie mogelijk over onvoldoende bewijskracht beschikken in geschillen, met de juridische- en financiële risico's van dien. De grondslag voor het archieftoezicht door de provincie staat in wet- en regelgeving.<sup>24</sup>

GS willen het toezicht richten op het kwaliteitssysteem van de lokale en regionale overheden, waarin processen, verantwoordelijkheden, autorisaties en bevoegdheden voor goed informatie- en archiefbeheer zijn vastgelegd. Gekoppeld aan een plan-do-check-act-mechanisme, dat de organisatie op informatiegebied in staat stelt in control te zijn. Ook de archieven die zijn ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen zijn hier onderdeel van, denk aan omgevingsdiensten of bedrijfsvoeringorganisaties.

De basis voor het toezicht is de verslaglegging en horizontale verantwoording van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur over de uitvoering van wettelijke taken met betrekking tot Archief in het voorgaande jaar. De documenten die de provincie wil ontvangen, zijn beschreven in het Uitvoeringsprogramma en de Verordening systematische toezichtinformatie. Daarnaast kan de provincie via 'reality checks' en audits de praktijk toetsen, al dan niet op basis van signalen. Geeft de verslaglegging

<sup>22</sup> Ambtelijk interview.

<sup>23</sup> Zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), Wet openbaarheid van bestuur (WOB), de Wet Open Overheid (WOO) en de Wet Digitale Overheid.

<sup>24</sup> Archiefwet 1995, Archiefbesluit, Archiefregeling en Wet Revitalisering Generiek Toezicht.

hiertoe aanleiding, of blijft verslaglegging uit, dan neemt de provincie contact op om nader informatie op te vragen of een afspraak te plannen om hierover in gesprek te gaan.

### Toezicht in de praktijk

In de praktijk is er de afgelopen jaren van structureel toezicht op het domein Archief en informatiebeheer niet of nauwelijks sprake geweest. Er is minimale inzet gepleegd op dit toezichtdomein. De huidige toezichthouder is sinds het derde kwartaal van 2023 werkzaam bij de provincie en voornamelijk bezig met het in kaart brengen van de werking van het IBT bij de provincie, en de stand van zaken qua Archief IBT. De inventarisatie van afgelopen maanden maakt in ieder geval duidelijk dat er geen systematisch toezicht is geweest waaruit een beeld van de stand van het archief- en informatiebeheer bij gemeenten blijkt. Ook zijn er geen gestandaardiseerde procedures waar de toezichthouder op voort kan borduren. Dat het provinciale informatiesysteem van de provincie niet goed werkt, zoals eerder aangegeven, maakt het voor de nieuwe toezichthouder extra lastig zich een beeld te vormen van de stand van zaken.

In interviews wordt als belangrijkste reden voor het minimale toezicht gegeven dat de functie van toezichthouder Archief lange tijd niet is ingevuld. In eerste instantie omdat de toezichthouder vanwege persoonlijke omstandigheden is uitgevallen en voor langere tijd het werk niet uit kon voeren. Ook daarna is de functie niet direct ingevuld. Er is ambtelijk gesproken over vervanging, maar het gebrek aan overzicht van de huidige situatie, vaste werkprocessen en goede archivering maakt het inhuren van een tijdelijke toezichthouder lastig.

26

Het belangrijkste doel voor de toezichthouder Archief & informatiebeheer is nu het herstellen van de werkprocessen. De focus ligt eerst op het creëren van overzicht voor wat betreft de Gelderse gemeenten. Dit kost tijd en daarom is er op dit moment geen ruimte om aandacht te besteden aan waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Reality checks en audits zijn voor zover bekend ook niet uitgevoerd, daarvoor moet eerst de basis van het toezicht weer op orde zijn. Voorwaarde daarvoor is dat wel dat er genoeg capaciteit beschikbaar is, zo wordt in een ambtelijk interview aangegeven.

Begin 2023 is de Verordening vastgesteld met als doel om voor gemeenten onder andere op het gebied van Archief & informatiebeheer voor toezichtontvangers duidelijkere kaders mee te geven. Er was in december 2023 nog geen gestructureerd totaalbeeld van welke informatie is binnengekomen. Begin 2024 is duidelijk dat er niet veel informatie door gemeenten is aangeleverd. Er is nog niet beoordeeld of het de juiste gegevens zijn. Ambtelijk wordt enerzijds aangegeven dat de Verordening heel duidelijk is, maar ook gezegd dat het voor gemeenten niet altijd duidelijk is wat er door de provincie gevraagd wordt.

### 3.1.3 Omgeving (fysieke leefomgeving en omgevingsrecht)

#### Toezichtdomein Omgeving in het Uitvoeringsprogramma

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Het Uitvoeringsprogramma 2020-2023 is in oktober 2023 met een jaar verlengd waardoor het inmiddels gebaseerd is op verouderde wetgeving.<sup>25</sup> In het Uitvoeringsprogramma staat dat de provincie toezicht wil houden op gemeenten en waterschappen op een juiste (taak)uitvoering van de Wro en de Wabo (vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van bouw- en milieuregelgeving) waarbij partnerschap en vertrouwen belangrijke uitgangspunten zijn. Het toezicht op de monumentenzorg, dat zich richt op de wijze waarop de lokale en regionale overheden hun taken op het gebied van het beschermen en onderhouden van archeologie, cultuurhistorie en monumentenzorg uitvoeren, maakt onderdeel uit van het toezichtdomein Omgeving.

In de Wro waren de ruimtelijke instrumenten van de overheid zoals structuurvisies en bestemmingsplannen geregeld en de Wabo gaf aan wanneer een omgevingsvergunning nodig is. Hiermee werd de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting, bescherming van cultuurhistorisch erfgoed en de leefomgeving voor mens en natuur geborgd. Lokale overheden moeten hiervoor hun inrichtingenbestand op orde hebben en in beeld hebben welke bedrijven en instellingen op hun grondgebied aanwezig zijn en welke activiteiten zij uitvoeren. Dit vraagt ook om een actuele risicoanalyse die inzicht geeft in de risico's die de vestiging en bedrijfsuitoefening van deze bedrijven en instellingen met zich meebrengen en aangeeft waar het eigen toezicht en de handhaving zich op richt.

Het toezicht van de provincie richt zich op het hebben van een volledige en actuele risicoanalyse door lokale overheden en het aangeven waar het eigen toezicht en de handhaving zich op richt. De provincie baseert het toezicht op de aangeleverde risicoanalyse. Daarin wordt aangegeven welke risico's de lokale overheid het belangrijkste vindt en hoe daarmee wordt omgegaan. Daarnaast richt het toezicht zich op meldingen, klachten of signalen die binnenkomen over de wijze van toezichthouden en handhaven door overheden. Dit kan aanleiding geven voor het uitvoeren van een of meerdere audits. Deze audits kunnen zich richten op specifieke thema's die hierin naar voren komen of actueel zijn, maar kunnen zich ook richten op de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken van een of meerdere specifieke overheden.

#### Toezicht in de praktijk

Van systeemtoezicht op het toezichtdomein Omgeving is de afgelopen jaren geen sprake geweest. De inzet van de provincie op dit domein was minimaal. Van meer kwalitatieve toetsing, audits/vervolgonderzoek of bijsturing was dus ook geen sprake. Daarvoor moet eerst de basis van het toezicht op orde zijn. De inzet die er wel gepleegd werd ging vooral naar het afhandelen van klachten en meldingen. Reden die in interviews genoemd werd is de beperkte capaciteit. De beperkte capaciteit dwong tot het maken van keuzes. De inzet van de toezichthouders is vooral gegaan naar de Huisvesting van statushouders en het afhandelen van klachten en meldingen. In een ambtelijk interview wordt aangegeven dat met name op de domeinen Archief & informatiebeheer en

<sup>25</sup> Tot 31 december 2023 waren de Wro en de Wabo van toepassing voor het toezicht op het domein Omgeving.

Omgeving in 2020, toen GS het Uitvoeringsprogramma vaststelden, ook al veel stappen gezet moesten worden voor systematisch toezicht zoals het programma ambiert.

In 2022 is er wel een aanzet gegeven het systeemtoezicht weer op te pakken. Extra redenen die hiervoor gegeven worden is het rapport 'Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' van de Commissie Aartsen uit 2021 waarin geconcludeerd wordt dat er de nodige verbeteringen nodig zijn in het VTH stelsel en dat gemeenten daarin een belangrijke rol hebben.<sup>26</sup>

De provincie heeft in 2022 een 0-meting en in 2023 een 1-meting uitgevoerd waarbij een uitvraag is gedaan bij gemeenten naar de basisdocumenten voor wat betreft VTH-taken. Dit zijn de documenten die ze volgens de wet moeten hebben. Bij de uitvraag van documenten reageerden niet alle gemeenten, van de gemeenten die wel reageerden hadden de meeste gemeenten de basisdocumenten niet op orde. De conclusie van de provincie was: *'Er is in deze nulmeting slechts getoetst op de aanwezigheid van documenten zoals voorgeschreven in de Wabo en de Bor (Besluit Omgevingsrecht). Verder konden we nu niet gaan, gezien het proces van de herziening van het systematisch Wabo-toezicht.'*

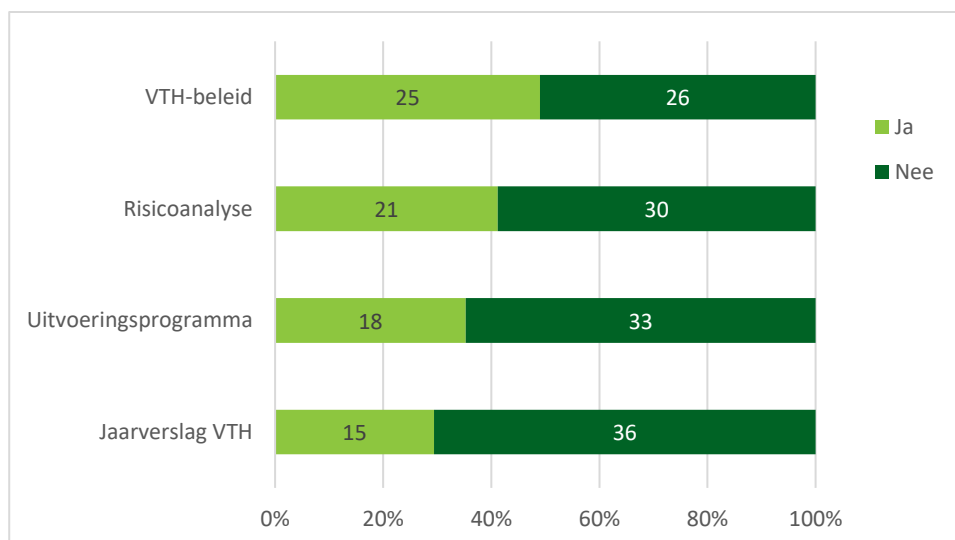
*Op basis van de beschikbare informatie kan geconcludeerd worden dat slechts 5 van de 51, dat wil zeggen 10% van de gemeenten de 3 basisdocumenten hebben over het jaar 2020, namelijk het VTH beleidsplan, het VTH Uitvoeringsprogramma en het VTH jaarverslag. Daarvan hebben slechts 3 of 6% óók een risicoanalyse. Dus 90% tot 94% van de gemeenten heeft niet de volledige basisdocumentatie op orde.*

*Uitgaande van het criterium 'aanwezigheid van documenten' voldoet 90% van de gemeenten in de provincie niet aan de wettelijke kaders en zijn bovendien niet 'in control' van hun wettelijke VTH verantwoordelijkheden. De consequentie van deze situatie is bovendien dat gemeenteraden niet in de positie zijn om hun horizontale controle taak uit te voeren.'*

Figuur 4 laat per basisdocument zien hoe vaak gemeenten deze hebben.

<sup>26</sup> Verslag 1-meting (2023).

**Figuur 4: Uitkomsten 0-meting over het jaar 2020**



Bron: Verslag 0-meting (2022).

De resultaten van de 1-meting lagen in lijn met de 0-meting. Conclusie in de 1-meting is ook dat een grote meerderheid van de gemeenten de basisdocumenten niet op orde heeft. 80 - 88% van de gemeenten in de provincie voldoet niet aan de wettelijke kaders en is bovendien niet 'in control' van de wettelijke VTH verantwoordelijkheden. Zowel bij de 0-meting als de 1-meting was het lastig de juiste gegevens van gemeenten te ontvangen.

29

Na deze metingen was het de bedoeling hier jaarlijks vervolg aan te geven, als opmaat naar meer systematisch toezicht. Dit is in de praktijk niet gebeurd. Ook aan een aantal concrete stappen die voortvloeiden uit de 0-meting en de 1-meting is geen vervolg gegeven.

Er is een 'Plan van Aanpak Fysieke Leefomgeving' opgesteld om het systeemtoezicht weer vorm te geven. Dit plan kon echter niet meer gevonden worden in het provinciale informatiesysteem. Een andere aanbeveling die voortkwam uit de 0-meting was het opstellen van een Verordening, omdat niet alle gemeenten op de uitvraag van de provincie reageerden. Begin 2023 is de Verordening vastgesteld aan de hand waarvan toezichtontvangers documenten voor 1 juni 2023 moesten toesturen voor dit toezichtdomein. Of dit gedaan is, was in december 2023 nog niet in kaart gebracht. Hier wordt ambtelijk aan gewerkt.

In interviews wordt als reden genoemd dat stappen naar een meer systematisch toezicht nog geen opvolging hebben gekregen, dat de capaciteit te beperkt is, er sprake was van ziekte en de prioriteit vanwege politiek-bestuurlijke redenen en de actualiteit lag bij de Huisvesting van statushouders. Het bepalen van de inzet is in het ambtelijk IBT-team gebeurd. Dit is organisch gegaan, hier zijn geen besluiten/documenten van. Een analyse van de risico's van verschillende toezichtdomeinen is hierbij niet gemaakt.

### Monumentenzorg (onderdeel van toezichtdomein Omgeving)

Monumentenzorg is geen afzonderlijk toezichtdomein in Gelderland. Dit toezicht verloopt ook via het systeem van klachten en meldingen. Dat houdt in dat als er een klacht of melding binnenkomt over Erfgoed/monumentenzorg de provincie nader onderzoek kan doen. Structureel toezicht op het gebied van monumentenzorg is er niet. Voornaamste reden hiervan is gebrek aan capaciteit, zo wordt in ambtelijke interviews aangegeven. In het vorige Uitvoeringsprogramma (2016-2019) was er wel de intentie het IBT op het cultureel erfgoed meer vorm te gaan geven, maar deze ambitie staat niet meer in het huidige Uitvoeringsprogramma.

In 2020 publiceerde de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed van het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) het rapport 'Een lappendeken'. De inspectie concludeerde onder andere dat er landelijk geen zicht is in de werking van het erfgoedstelsel en dat provincies beperkt samenwerken. Tegelijkertijd schrijft dezelfde inspectie in 2023 dat erfgoedtaken bij gemeenten onder druk staan (zie figuur 5).<sup>27</sup>

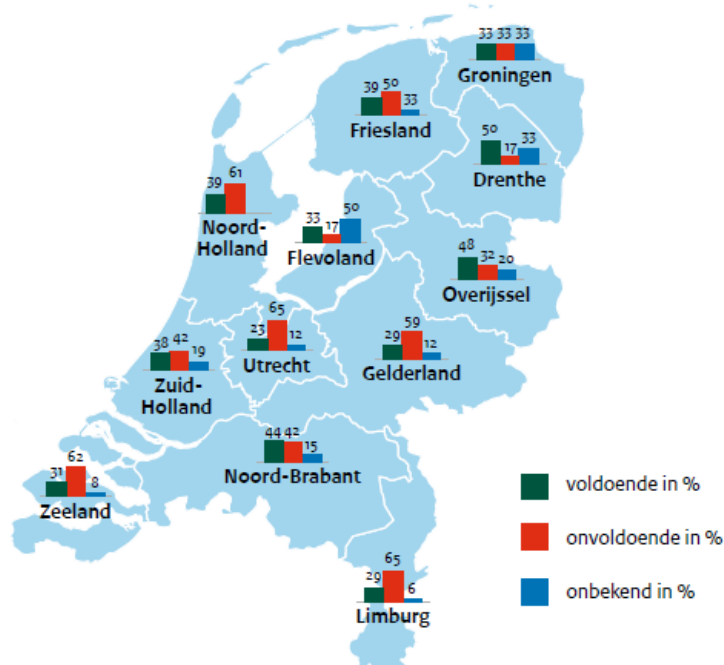
In het rapport 'Een lappendeken' bracht de inspectie ook de inzet per provincie op het gebied van toezicht op monumentenzorg in kaart. Er wordt geconstateerd dat de inzet per provincie verschilt. Het toezicht betreft bij de meeste provincies een vorm van systeemtoezicht: periodiek wordt gevraagd naar enkele systeemelementen, zoals het aantal afgegeven vergunningen met archeologische voorwaarden of de samenstelling van de monumentencommissie, en deze worden (doorgaans) beoordeeld in een zogenaamde stoplichtrapportage, maar er vinden geen reality checks of audits plaats. In het rapport staat dat twee provincies, anders dan het signaleren van burgerklachten, geen invulling geven aan het toezicht op monumentenzorg: Gelderland en Noord-Holland. Één provincie heeft dit eenmalig in 2017 gedaan en alleen voor monumenten, maar nauwelijks voor archeologie (Limburg). De provincie Overijssel is op dat moment recentelijk gestart met het invulling geven aan het toezicht op erfgoed.

Momenteel loopt er landelijk een traject voor IBT Erfgoed naar aanleiding van het rapport. Deelnemers zijn de ministeries OCW en BZK, de provincies en VNG. Er is een landelijke werkgroep opgericht, en is er een brief vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO) naar het Rijk gestuurd. In deze brief vragen de provincies om meer personeel en financiële middelen, evenals toegang tot informatie van de inspectiediensten, om effectiever toezicht en uitvoering mogelijk te maken. Op dit moment wordt er gewacht op een reactie van het Rijk. Voor de provincie Gelderland hangt toekomstige inzet op het domein erfgoed samen met de vraag of er middelen voor het Rijk beschikbaar komen.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Inspectie overheidsinformatie en erfgoed (2023). *Verslag over het toezicht 2021-2022*.

<sup>28</sup> Ambtelijk interview.

**Figuur 5:** Kaart van Nederland met het percentage gemeenten dat aangeeft voldoende of onvoldoende capaciteit te hebben voor taken op het gebied van monumenten en beschermde dorpsgezichten

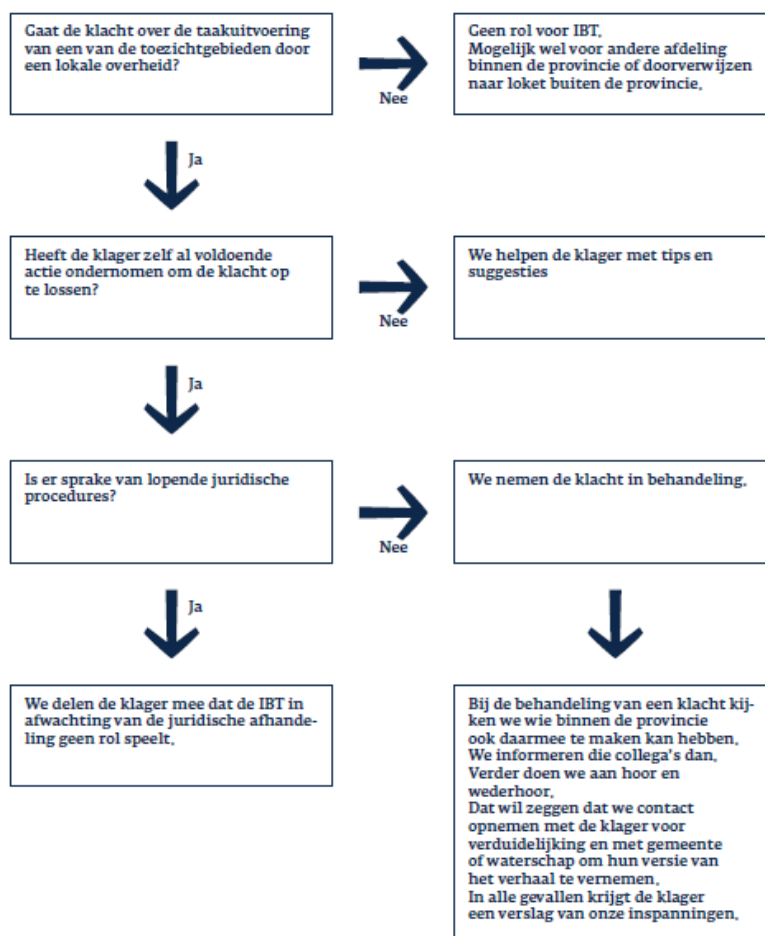


Bron: Inspectie overheidsinformatie en erfgoed (2023). Verslag over het toezicht erfgoed 2021-2022.

### Klachten en meldingen

Klachten en meldingen worden beschouwd als signaal, een "piepsysteem" waarmee onvolkomenheden bij gemeenten naar voren moeten komen binnen het domein Omgeving. Naast de inzet op het toezichtdomein Huisvesting statushouders, is de meeste inzet van het Gelderse IBT de afgelopen jaren gegaan naar de afhandeling van klachten en meldingen. Figuur 6 laat zien hoe het proces van klachten en meldingen er in grote lijnen uitziet.

**Figuur 6: Behandelproces klachten en meldingen**



Bron: Uitvoeringsprogramma 2020-2023.

Formele verzoeken tot indeplaatsstelling of schorsing en vernietiging en verzoeken om onderzoek in te stellen bij gemeenten lopen via GS. Dat vond in 2023 twee keer plaats. Andere klachten & meldingen worden soms in mandaat of via het provincieloket afgedaan. Een totaaloverzicht van het aantal klachten en meldingen van de afgelopen jaren is er niet. Ambtelijk wordt aangegeven dat vanaf augustus 2023 een lijst wordt bijgehouden welke klachten en meldingen er binnenkomen.

In interviews wordt de werkwijze van klachten en meldingen in de praktijk toegelicht. Er wordt aangegeven dat het afhandelen van klachten en meldingen arbeidsintensief is. Veel klachten en meldingen komen bij IBT terecht, terwijl het niet altijd valt onder IBT. Het bepalen of de klacht of melding die bij IBT binnenkomt daadwerkelijk valt onder de afdeling IBT vergt al uitzoekwerk. Als een IBT toezichthouder aan de slag gaat met een klacht of melding, is er maatwerk nodig en wordt er in de praktijk niet één vast proces doorlopen. Er wordt gekeken of de provincie op enigerlei wijze kan bijdragen aan het oplossen van het probleem van de klager. Daarvoor worden dan gesprekken gevoerd,



zowel met klager als toezichtontvanger. Stappen 1 en 2 van de interventieladder ‘signaleren’ en ‘informatie uitvragen & valideren’ worden zo altijd doorlopen.

Het generieke IBT-stelsel bevat ook twee formele instrumenten, namelijk schorsing/vernietiging en taakverwaarlozing met indeplaatsstelling, die de laatste trap van een interventieladder vormen. In de praktijk zijn deze instrumenten echter vaak geen optie voor de provincie als het gaat om klachten en meldingen. Een van de uitgangspunten van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht is dat interbestuurlijk toezicht geen plaatsvervangende rechtsbescherming mag zijn. Omdat er vaak nog juridische mogelijkheden zijn of nog lopen, doet de provincie zelf geen beroep op haar formele instrumenten. In het processchema in figuur 6 komt de provincie in het blok links onderin uit: ‘we delen de klager mee dat IBT in afwachting van de juridische afhandeling geen rol speelt’. In de schriftelijke reacties van de provincie op klagers wordt daarom meestal deze juridische reden genoemd om geen verder onderzoek te doen naar de klacht. Daarom stopt de formele rol van IBT ook vaak na stap 2 van de interventieladder. Dat betekent echter niet dat de provincie verder niets met de klacht doet. In de praktijk pakt team IBT daarna geregeld een informele bemiddelende rol tussen burger en gemeente en worden er gesprekken gevoerd.

In interviews wordt aangegeven dat er meerdere redenen zijn waarom er binnen team IBT relatief veel van de capaciteit naar het afhandelen van klachten en meldingen is gegaan. Om te beginnen werd binnen het team belang gehecht aan het oplossen van klachten en bemiddeling die daaraan bij kon dragen. Een andere reden is dat de klachten en meldingen die binnenkomen in ieder geval om een reactie vragen. In de afhandeling ben je ook gebonden aan termijnen, dus je kan er als team niet omheen daar aandacht aan te besteden.

In het jaarplan 2022 staat de ambitie van een Klachten en Meldingen (KLM)-tafel. Dit is een interne overlegtafel waar klachten en meldingen met afvaardiging van verschillende provinciale teams besproken kunnen worden. Het overleg is bedoeld voor afstemming tussen teams, zodat je geen zwerfende klachten krijgt en mensen niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Als onduidelijk is wie er over een klacht gaat dan wordt het bij de KLM-tafel besproken. Op deze manier worden klagers die via verschillende ingangen een klacht indienen ook eerder gesignaleerd. Deze KLM-tafel is vanuit IBT geïnitieerd, maar valt niet onder IBT. Het kan wel de afhandeling van klachten en meldingen vergemakkelijken voor team IBT.

### 3.1.4 Water

In het Uitvoeringsprogramma krijgt ook het thema water aandacht. In het processchema waar het IBT wordt beschreven staat water ook als thema genoemd en stond het tot dit najaar ook als zelfstandig toezichtdomein op de website van de provincie Gelderland. In het Uitvoeringsprogramma krijgt het thema water verder zijdelings aandacht. Er worden wel instrumenten voor het thema beschreven, maar het wordt niet als zelfstandig toezichtdomein uitgewerkt.

In interviews met provincieambtenaren wordt toegelicht dat het inhoudelijk toezicht op het thema water inmiddels valt onder de betreffende inhoudelijke beleidsafdeling en niet onder IBT. Die keuze is gemaakt omdat water strikt genomen geen generieke toezichtstaak is en de toetsing meer raakvlakken heeft met beleidsdoelen dan met IBT-taken. Enkele taken bij dit thema vallen nog wel onder IBT, waarvan de belangrijkste het generieke toezicht op waterschappen is als het gaat om de Wabo en Archief & informatiebeheer. De inzet die op deze terreinen is gepleegd is in de praktijk echter vooral op gemeenten gericht geweest en niet op andere toezichtontvangers zoals de waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

## 3.2 Totaalbeeld resultaten

### Normen

- De provincie Gelderland voert het IBT uit in lijn met haar eigen beleid.
- De provincie heeft een totaalbeeld van het IBT in alle Gelderse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.
- De resultaten worden waar nodig gebruikt om risicoanalyses te actualiseren en/of de inrichting van het IBT bij te stellen.
- Inzichten uit verschillende toezichtdomeinen worden gecombineerd om signalen op te pikken.
- De provincie Gelderland is, in lijn met de uitgangspunten in haar beleid, transparant naar toezichtontvangers en burgers over:
  - De toezichtinvulling, oordeelsvorming en eventueel daaruit volgende interventie.
  - De uitkomsten van het IBT.
- PS zijn geïnformeerd over de invulling en resultaten van het IBT.

### Bevindingen

- In 2020 schreven GS bij de uitgangspunten van het Uitvoeringsprogramma dat in de praktijk al voor een groot deel volgens die principes gewerkt werd (zie paragraaf 2.1). Afgelopen jaren blijkt dat de praktijk echter op meerdere punten niet in lijn met het beleid is.
- Het vergaren van structurele informatie over interbestuurlijk toezicht als geheel en het op basis daarvan bijsturen van het IBT-beleid zoals GS in het Uitvoeringsprogramma ambieerden, gebeurt in de praktijk niet.
- De provincie heeft geen totaalbeeld van de resultaten van het IBT. Het inzicht in de resultaten van het toezicht is beperkt tot het domein Huisvesting Statushouders (en financieel toezicht), van de overige domeinen is geen actueel beeld.
- Het is daarom niet mogelijk de inzichten van deze domeinen te combineren tot een totaalbeeld en op basis daarvan de risicogerichte aanpak die de provincie voorstaat toe te passen en bij te sturen.
- Het combineren van de inzichten uit het IBT voor Sterk Bestuur gebeurt op dit moment ad hoc. Dit kan nog meer geüniformeerd worden. Dat deze teams gecombineerd zijn is hierbij een eerste stap. Ook hier is het een belangrijke voorwaarde dat de basis van het IBT op orde is.
- Ten tijde van het vorige Uitvoeringsprogramma waren er wel rapportages over de domeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving. Toen er met het zogenoemde stoplichtmodel gestopt werd, kregen deze rapportages geen navolging in een andere rapportagevorm. Toegelicht wordt dat de provincie op deze domeinen te weinig zicht heeft om te kunnen rapporteren.
- Er bestaat al enkele jaren de ambitie om applicaties te ontwikkelen om de resultaten voor de domeinen Archief, Omgeving en het IBT als geheel te kunnen analyseren. Deze ambitie heeft nog geen opvolging gekregen in de praktijk.

### Bevindingen vervolg

- Structurele sturing door GS of de ambtelijke top op de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma vond niet plaats. GS zijn op onderdelen wel betrokken. Met name de gedeputeerde die verantwoordelijk is voor Huisvesting van Statushouders was actief en nauw betrokken bij de uitvoering. De gedeputeerde verantwoordelijk voor de overige IBT-taken had ook structureel overleg over IBT. De aandacht ging hierin uit naar actuele zaken, zoals casussen die spelen bij gemeenten, de rapporten van de commissie Aartsen en Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en de eigen 0-meting voor het toezichtdomein Omgeving. De voortgang en knelpunten van het Uitvoeringsprogramma zijn niet expliciet aan de orde geweest.
- Uit interviews blijkt dat de meeste keuzes over de inzet binnen team IBT gemaakt zijn en organisch verliepen. De keuze over het bepalen van de focus binnen het team, welke delen van het Uitvoeringsprogramma wel en niet uitgevoerd konden worden zijn niet reproduceerbaar. GS hebben niet bijgestuurd toen delen van het Uitvoeringsprogramma niet uitgevoerd werden en er blijkt nergens uit dat knelpunten onderdelen van gesprek zijn geweest of op bestuurlijk niveau integrale afwegingen zijn gemaakt.
- Communicatie met toezichtontvangers en burgers was er, in tegenstelling tot de ambitie in het Uitvoeringsprogramma, beperkt. Met uitzondering van het domein Huisvesting statushouders waar het contact met gemeenten structureel was. Het contact met gemeenten was er voor de domeinen Archief en Omgeving wisselend en was er vooral bij het opstellen van het Uitvoeringsprogramma, de 0-meting en bij klachten en meldingen. Tegelijkertijd had de provincie moeite met de juiste contactpersonen bij gemeenten te vinden en leverden gemeenten zelf de benodigde informatie vaak niet aan. Over de resultaten van de 1-meting is geen contact meer geweest met gemeenten. De Verordening is niet naar Waterschappen en Gemeenschappelijke regelingen toegestuurd.
- Burgers werden geïnformeerd via de website waar naast basale informatie over IBT vooral informatie over financieel toezicht op staat. Informatie over de afhandeling van klachten staat hier niet. Transparantie over de gelimiteerde mogelijkheden van IBT als het gaat om klachten is er beperkt.
- PS zijn geïnformeerd over de resultaten van het IBT als het gaat om het domein Huisvesting Statushouders en Financieel toezicht. Daarnaast zijn PS incidenteel geïnformeerd, met name over individuele casussen. De beknopte informatie die in de jaarstukken staat geeft het beeld dat het Uitvoeringsprogramma volledig werd uitgevoerd. PS ontvingen geen inhoudelijke informatie over de stand van zaken van het IBT als geheel en de beperkte uitvoering van het Uitvoeringsprogramma.

## 3.2.1 Inzicht in resultaten IBT

### Totaalbeeld resultaten IBT

Een totaalbeeld van de resultaten van het IBT heeft de provincie Gelderland niet. Zoals uit de vorige paragraaf bleek stellen GS voor Huisvesting statushouders een overkoepelend beeld en is er ook inzicht in hoe elke gemeente er voorstaat. Ook voor het financieel toezicht, wat niet binnen de focus van dit onderzoek valt, wordt dit bijgehouden. Voor de andere domeinen wordt dit beeld niet structureel bijgehouden.

In het vorige Uitvoeringsprogramma werd er nog gewerkt volgens het zogenoemde 'stoplichtmodel'.<sup>29</sup> Voor elke gemeente werd jaarlijks een rapportage opgesteld waarbij elke gemeente voor elk toezichtdomein een kleur (groen/oranje/rood) toegekend kreeg.<sup>30</sup> Zo werd bijgehouden hoe de gemeenten scoorden op het gebied van IBT.

Daar kozen GS in het huidige programma bewust niet voor, zo wordt in ambtelijke interviews aangegeven. Reden was dat het rapporteren met het kleurensysteem niet het goede gesprek opleverde. De kleuren kregen een te grote rol en deden vaak geen recht aan het achterliggende verhaal. Met name bij de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving is er sprake van meerdere indicatoren die op een kleur van invloed waren, wat het systeem ingewikkeld maakt. Bovendien kwam het voor dat gemeenten meer stuurden op het verbeteren van de kleurscore dan op het verbeteren van achterliggende oorzaken.

Op dit moment wordt er op het gebied van Huisvesting statushouders nog wel via het stoplichtmodel gerapporteerd. Ambtelijk wordt toegelicht dat deze manier van rapporteren daar beter toepasbaar is omdat daar slechts één indicator ten grondslag ligt aan de gegevens. Deze data worden ook in een toezichtapplicatie bijgehouden en geanalyseerd. Bij de andere toezichtdomeinen is er geen andersoortige rapportage in de plaats gekomen van het stoplichtmodel. De reden die hiervoor in interviews wordt gegeven is dat er geen resultaatgegevens zijn om over te rapporteren. De ambitie is er om dit ook voor de overige domeinen weer te gaan doen, zodra dit structurele toezicht weer is opgepakt. De vorm hoe je dit soort rapportages opstelt en gebruikt in je relatie met toezichtontvangers en burgers is op dit moment onderdeel van gesprek binnen team IBT.

Sinds 2020 zijn er al wel ambities voor de analyse van toezichtinformatie, maar deze zijn nog niet gerealiseerd. In de begroting van 2020 staat de ambitie 'digitaliseren van het interbestuurlijk toezicht door stapsgewijze implementatie van de IBT-beoordelingsapplicatie en digitale data-ontsluiting'. In het teamplan van 2022 staat de ambitie voor de inrichting en implementatie van toezichtapplicaties voor alle overige toezichtgebieden:

- Fysieke leefomgeving (Q1 2023)
- Archieftoezicht (Q4 2022)
- Waterschappen (Q4 2022)

<sup>29</sup> Provincie Gelderland (2016). *Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2016-2019, 'vertrouwen en verantwoorden'*.

<sup>30</sup> *Brieven beoordeling interbestuurlijk toezicht diverse gemeenten (2017)*.

En daarnaast het inrichten van standaardanalyses voor alle toezichtgebieden in Power BI (Q1-Q4 2022).

## 3.2.2 Bijsturing op basis van resultaten

### Risicogerichte aanpak

Dat er geen totaalbeeld wordt bijgehouden en ook niet voor alle toezichtdomeinen een actueel beeld van de resultaten is, heeft ook gevolgen voor de risicogerichte aanpak van de provincie. In het Uitvoeringsprogramma schreven GS de ambitie om de uitvoering van IBT in de praktijk bij te sturen op basis van de resultaten van het IBT. In ambtelijke interviews wordt aangegeven dat het moeilijk is om bij te sturen op risico's als het beeld van de gekozen toezichtdomeinen incompleet is. Dat het systeemtoezicht voor alle domeinen op orde is, is een voorwaarde om op basis hiervan risicogericht te kunnen sturen binnen het IBT.

### Verbinden van inzichten uit verschillende domeinen

Een ambitie in het Uitvoeringsprogramma is verder het verbinden van inzichten van verschillende toezichtdomeinen. Ook hier geldt dat voor het verbinden van inzichten eerst stappen gezet moeten worden in het systeemtoezicht in alle toezichtdomeinen. In ambtelijke interviews wordt aangegeven dat er wel eerste stappen gezet worden. Binnen het team is het al gebruikelijk dat toezichthouders inzichten onderling met elkaar delen. Met financiële toezichthouders wordt informatie uitgewisseld, al wordt aangegeven dat hier nog meer gebruik van wederzijdse informatie gemaakt zou kunnen worden.

In het Uitvoeringsprogramma staat daarnaast dat de provincie met het IBT wil bijdragen aan het programma 'Sterk Bestuur' binnen de provincie. Er is inmiddels een aantal pilots geweest om het Sterk Bestuur in de provincie Gelderland te meten. Bevinding hieruit is dat er al uitwisseling plaatsvindt, maar vooral ad hoc en niet via een geüniformeerd kader met zelfde taal, taakopvatting, doelen etc.<sup>31</sup> Daarin zijn stappen te zetten, wordt in interviews aangegeven. Dat de teams IBT en Sterk Bestuur zijn samengevoegd wordt ook als positief ervaren. Ook hier is het verder een belangrijke voorwaarde voor uitwisseling van inzichten dat de basis van het IBT op orde is.

### Sturing op uitvoering van het Uitvoeringsprogramma

GS en PS zijn wisselend betrokken geweest bij de invulling van IBT. Belangrijkste momenten waren het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma door GS en de Verordening door PS. Op het gebied van Huisvesting statushouders is de gedeputeerde actief betrokken bij IBT en heeft de Commissaris van de Koning een rol in overleggen over het thema. De gedeputeerde die verantwoordelijk is voor de overige IBT-taken had ook structureel overleg over IBT. De aandacht ging hierin uit naar actuele zaken, zoals casussen die spelen bij gemeenten, de rapporten van de commissie Aartsen en Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en de eigen 0-meting voor het toezichtdomein Omgeving. De voortgang en knelpunten van het Uitvoeringsprogramma zijn niet

<sup>31</sup> Provincie Gelderland 2023. *Ambtelijke presentatie bevindingen bouwsessie pilotgemeenten.*

expliciet aan de orde geweest. Daarnaast is er vanuit GS en PS incidenteel aandacht voor IBT. PS hebben een aantal maal vragen gesteld over de rol van IBT bij concrete casussen. Ook GS spreken over concrete situaties zoals klachten en meldingen als dit aan de orde is. Verder is er geen betrokkenheid van GS of PS bij IBT over de stand van zaken van IBT in brede zin.

Structurele sturing door GS of de ambtelijke top op de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma vond niet plaats. Voorbeelden hoe ambtelijk is bijgestuurd zijn het faciliteren van een opleiding voor de toezichthouder Archief en het opschalen van de functie van één van de toezichthouders. Ook is in het CMT de 0-meting en de 1-meting besproken. Uitzondering is verder het toezichtdomein Huisvesting Statushouders.

De Rekenkamer heeft provinciale documenten gevraagd waaruit een verdere rol van GS bij de uitvoering van IBT-uitvoeringsprogramma bleek. Deze documenten zijn er niet. GS hebben bij de praktische invulling van het Uitvoeringsprogramma dus geen rol gehad en op GS of hoger managementniveau is niet bijgestuurd op de uitvoering van het programma of de knelpunten die daarbij optraden. Ook bestuurlijke betrokkenheid of integrale afwegingen blijken niet uit documenten. De keuze over het bepalen van de focus binnen het team, welke delen van het Uitvoeringsprogramma wel en niet uitgevoerd konden worden zijn niet reproduceerbaar maar zijn organisch gemaakt. De afwegingen voor de inzet zijn vooral gemaakt binnen het team IBT en in overleg met de coördinator en de teamleider.

### 3.2.3 Transparantie over de resultaten

In het Uitvoeringsprogramma is transparantie één van de uitgangspunten. GS schrijven dat ze willen inzetten op een transparante communicatie tussen overheid en burger over (de uitkomsten van) toezicht en op de onderlinge communicatie tussen toezichthouder en -ontvanger. Naast afspraken over transparantie over de toezichtinvulling wilden GS met toezichtontvangers samen afspraken maken over een adequate wijze van terugkoppeling, verslaglegging en rapportages, bijvoorbeeld in de vorm van een samen opgesteld toezichtprogramma.

#### Communicatie met toezichtontvangers

De communicatie met de toezichtontvangers verloopt in lijn met de uitvoering van het IBT. Op het gebied van het toezichtdomein Huisvesting statushouders is er intensief contact met de gemeenten. De communicatie bestaat uit gesprekken en halfjaarlijkse rapportages die worden opgesteld. Op de domeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving is het contact beperkt. De communicatie met toezichtontvangers is incidenteel geweest.

Belangrijkste ijkpunt is geweest dat toezichtontvangers betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Uitvoeringsprogramma. Alle toezichtontvangers hebben in 2020 het Uitvoeringsprogramma ontvangen en in 2023 kregen de gemeenten de Verordening. In ambtelijke interviews wordt aangegeven dat toezichtontvangers daarmee op de

hoogte zijn gesteld van de werking van het IBT en wat er daarbij van gemeenten verwacht werd. De Verordening is in 2023 niet verzonden naar Gemeenschappelijke regelingen en Waterschappen<sup>32</sup>, terwijl deze voor hen wel relevant is omdat zij op basis van de Verordening documentatie zouden moeten toesturen.

In het vervolg is er geen structureel contact geweest tussen provincie en toezichtontvangers. Dit contact was er vooral bij een klacht of melding of als de provincie een incidentele uitvraag deed bij gemeenten. Bijvoorbeeld op verzoek van het Rijk of bij de 0-meting op het domein Omgeving van de provincie zelf. Bij dergelijke incidentele uitvragen gaven niet alle toezichtontvangers een reactie aan de provincie. In de 0-meting staat daarover: 'Er is zwak gereageerd op de informatie uitvraag. Dit kan het gevolg zijn van personeelwisselingen, werkdruk en/of het niet prioriteren van het verzoek'. Ook was voor de provincie zelf niet altijd duidelijk wie de contactpersoon voor een bepaalde toezichtstaak bij de gemeente was.<sup>33</sup> Ook bij de 1-meting speelde dit. 39 gemeenten hebben bij de 1-meting, al dan niet naar een herinnering van de uitvraag, op gereageerd. Terwijl 12 gemeenten geen reactie verzonden hebben op het verzoek van de provincie de gevraagde informatie toe te sturen.<sup>34</sup> Over de resultaten van de 1-meting is geen contact meer geweest met gemeenten.<sup>35</sup>

Ambtelijk wordt toegelicht dat het vanwege de beperkte capaciteit binnen team IBT niet mogelijk is geweest om structureel contact met de 51 Gelderse gemeenten te onderhouden. In het Uitvoeringsprogramma noemt de provincie zich een 'kritische vriend' en staat dat ze het toezicht met de gemeenten samen wil vormgeven. In de praktijk is de provincie nog niet zo ver. Het contact voor de generieke toezichttaken met gemeenten is anders dan bij financieel toezicht, waarbij meer toezichthouders werkzaam zijn en zij onderling een vast aantal gemeenten in hun portefeuille hebben. Daarnaast bemoeilijken personele wisselingen, die er zowel bij gemeenten als provincie veel zijn, de communicatie en het vinden van de juiste contactpersonen.

### Communicatie met burgers

GS noemen in het Uitvoeringsprogramma dat zij willen inzetten op communicatie met burgers. In de praktijk wordt hier invulling aan gegeven via een pagina op de website van de provincie gewijd aan IBT. Daarop staat in grote lijnen wat IBT is, op welke domeinen de provincie toezicht houdt en er staat een link naar het Uitvoeringsprogramma. Inhoudelijk wordt dieper ingegaan op het financieel toezicht en niet op de overige toezichtdomeinen. Resultaten van het IBT worden niet weergegeven. De ambitie is wel om dit te doen, zo wordt in ambtelijke interviews aangegeven. Het idee is om op de website ook meer aandacht te besteden aan alle overige toezichtdomeinen. Voor de benodigde informatie zijn al enige tijd plannen voor een dashboard waar informatie bijgehouden kan worden. Deze ambitie stond in de begroting van 2020 (een beoordelingsapplicatie met digitale data-ontsluiting) en in het jaarplan van 2022.

<sup>32</sup> Provincie Gelderland (2024). *Schriftelijke reactie*.

<sup>33</sup> Provincie Gelderland (2022). *Verslag 0-meting*.

<sup>34</sup> Provincie Gelderland (2023). *Verslag 1-meting*.

<sup>35</sup> Provincie Gelderland (2024). *Schriftelijke reactie*.



Burgers hebben verder het meest concreet te maken met IBT als ze een klacht of melding indienen. Vanuit IBT wordt daarover beperkt met burgers gecommuniceerd. Er staat geen informatie op de IBT pagina over klachten en meldingen. In het Uitvoeringsprogramma staat in een stroomschema in de bijlage (zie figuur 6 op pagina 32) beknopt dat juridische procedures van invloed zijn op het behandelproces van klachten. Een uitgebreidere toelichting over hoe vervangende rechtsbescherming werkt in relatie tot IBT en wat dat voor de burger betekent, wordt niet gegeven.

### Informatievoorziening aan PS

PS zijn afgelopen jaren met name geïnformeerd over de resultaten van IBT op het gebied van Huisvesting van statushouders. Daarnaast is er incidenteel informatie naar PS gestuurd, bijvoorbeeld over casussen waar PS vragen over stelden. PS konden kennis nemen van klachten en meldingen waar GS besluiten over namen.

Inhoudelijke informatie over de stand van zaken van het IBT als geheel, de beperkte uitvoering van het Uitvoeringsprogramma en haar knelpunten hebben PS niet ontvangen. Via de P&C-cyclus wordt er kort gerapporteerd over IBT. De inhoudelijke informatie gaat over financieel toezicht. In de jaarstukken 2022 staat:

*‘We voeren het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023 uit. We beoordelen de financiën van Scherpenzeel en Barneveld (verscherpt toezicht) want ze zitten in een herindelingsprocedure. We volgen Westervoort en Brummen en spreken over de juiste toezichtsvorm’. GS koppelen hier de kleurcode groen<sup>36</sup> aan.*

In de jaarstukken van 2021 staat:

*‘We hebben de acties uit het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023 uitgevoerd. We bevroegen alle Gelderse gemeenten en adviseerden over de financiële stabiliteit en de verbetermogelijkheden. We begeleidden gemeenten Brummen en Westervoort, die onder preventief toezicht (zwaarste vorm) stonden. Hierdoor vallen ze in 2022 weer onder repressief toezicht. We organiseerden de kennisdag voor de wethouders financiën is uitgevoerd samen met de Gelderland Academie.’*

<sup>36</sup> Van het stoplichtmodel: rood/geel/groen.

# Bijlage 1: Onderzoeksopzet

## Doel- en vraagstelling

### Doelstelling

Het doel van het onderzoek is:

PS Gelderland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in hoe de provincie haar rol als toezichhouder bij interbestuurlijk toezicht invult en welke resultaten dit oplevert.

42

Interbestuurlijk Toezicht Gelderland

### Centrale vraag

Hoe organiseert de provincie Gelderland interbestuurlijk toezicht en welke resultaten levert dit toezicht op?

### Onderzoeksvragen

#### Beleid en organisatie

1. Wat is IBT en hoe heeft de provincie Gelderland het IBT ingericht?
  - a. Hoe heeft de provincie het IBT georganiseerd?
  - b. Welke afwegingen zijn daarin gemaakt, in welke mate zijn deze onderbouwd en liggen er navolgbare risicoanalyses aan ten grondslag?
  - c. Welke rol(len) hebben PS en GS bij IBT?

IBT in de praktijk

2. Welke werkwijze en (uniforme) toezichtcriteria past de provincie in de praktijk toe?
3. Hoe werkt de risicogerichte aanpak in de praktijk uit?
4. Hoe heeft de provincie gehandeld wanneer signalen vanuit het toezicht daar om vroegen?
  - a. Hoe worden de resultaten van IBT gebruikt om toezichtontvangers bij te sturen?
  - b. Welke instrumenten worden daarvoor gebruikt?

Resultaten

5. Welk overkoepelend beeld komt er uit het interbestuurlijk toezicht in Gelderland naar voren? En wat zegt dit over de bestuurskracht?
6. Worden de resultaten gebruikt om de inrichting van het Gelderse IBT-beleid bij te sturen?

Informatievoorziening en transparantie

7. Hoe worden PS geïnformeerd over de invulling en resultaten van IBT?
8. Hoe worden de toezichtontvangers geïnformeerd over IBT?
9. Hoe worden burgers geïnformeerd over IBT?

## Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het normenkader voor dit onderzoek naar interbestuurlijk toezicht ziet u in tabel 2. Bij het opstellen van het normenkader is onder andere gebruik gemaakt van de uitgangspunten van het Gelderse Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht.

**Tabel 3: Normenkader**

Thema	Normen
Beleid en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft de wijze waarop zij het IBT heeft vormgegeven onderbouwd.</li> <li>• Aan de keuzes die de provincie in haar risicogerichte aanpak maakt, liggen navolgbare risicoanalyses ten grondslag.</li> <li>• Het beleid is in lijn met wettelijke/landelijke uitgangspunten van IBT zoals soberheid, terughoudendheid en een efficiënte data-uitvraag.</li> </ul>
Praktijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie Gelderland voert het IBT uit in lijn met haar eigen beleid.</li> <li>• De provincie Gelderland heeft duidelijke en uniforme toezichtcriteria opgesteld aan de hand waarvan het toezicht wordt uitgevoerd.</li> <li>• De provincie volgt hoe de risicoanalyses in de praktijk uitwerken en stelt deze waar nodig bij.</li> <li>• De resultaten worden waar nodig gebruikt om bij toezichtontvangers te interveniëren.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzichten uit verschillende toezichtdomeinen worden gecombineerd om signalen op te pikken.</li> <li>• Intervenieren gebeurt proportioneel met behulp van de interventieladder.</li> </ul>
Resultaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De provincie heeft een totaalbeeld van het IBT in alle Gelderse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.</li> <li>• De provincie heeft zicht op de resultaten van het IBT per toezichtdomein en per toezichtontvanger.</li> <li>• De resultaten worden waar nodig gebruikt om risicoanalyses te actualiseren en/of de inrichting van het IBT bij te stellen.</li> </ul>
Informatievoorziening en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PS zijn geïnformeerd over de invulling- en resultaten van het IBT.</li> <li>• De provincie Gelderland is, in lijn met de uitgangspunten in haar beleid, transparant naar toezichtontvangers en burgers over: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De toezichtinvulling, oordeelsvorming en eventueel daaruit volgende interventie.</li> <li>2. De uitkomsten van het IBT.</li> </ol> </li> </ul>

Bron: Rekenkamer Oost Nederland op basis van Uitvoeringsprogramma 2020-2023, provincie Gelderland.

## Onderzoeksmethodiek

44

### Methoden

De basis van de methodiek tijdens het onderzoek zal bestaan uit documentanalyse en interviews. De interviews worden tenminste afgenomen met meerdere provinciale beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij het IBT. Een data-analyse bleek niet mogelijk vanwege de beperkte aanwezigheid van data.

In het onderzoeksplan beschreven wij mogelijke aanpakken om toezichtontvangers te betrekken bij het onderzoek. In de uitvoering van het onderzoek hebben we hier niet voor gekozen, omdat we voldoende informatie hadden om ons een goed beeld te verschaffen van de basis van het provinciale toezicht.

### Betrokkenheid Staten

Voor de feitelijke start van het onderzoek voerden we een startgesprek met Statenleden. Doel van dit gesprek was om te achterhalen waar hun belangstelling naar uitgaat. In voorliggend onderzoeksplan is hun inbreng meegewogen.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Het startgesprek vond plaats op 25 oktober 2023 in Arnhem. Aanwezig waren: Ron van Essen, Bert Heideveld, Josette Rijsemus, Corstiaan van Alphen (allen BBB), Charlotte de Roo (Groen Links), Dennis Uenk (Volt), Fokko Spoelstra (PvdA) en Barbara Daam (D66).

# Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

## Geraadpleegde personen

- Zes ambtelijke medewerkers provincie Gelderland.

## Geraadpleegde documenten

### *Documenten provincie*

- Provincie Gelderland (2016). Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2016-2019, 'vertrouwen en verantwoorden' (PS2016-91).
- Brieven beoordeling toezicht diverse gemeenten 2017.
- Provincie Gelderland (2020). Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2020-2023, 'op afstand waar het kan, dichterbij waar het moet'.
- Reactienota Uitvoeringsprogramma 2020-2023 (2020).
- Teamplan IBT 2022.
- Verslag 0-meting (2022).
- Presentatie over Wabo toezicht 0-meting (juli 2022).
- Verslag 1-meting (2023).
- Presentatie bevindingen bouwsessie pilotgemeenten (2023).
- Rapportages huisvesting statushouders diverse jaren.
- GS-brief over verzoek tot onderzoek naar handelswijze gemeente Nunspeet (27 oktober 2023).
- GS-brief over verzoek tot onderzoek naar handelwijze gemeente Lochem (17 november 2023).
- Verordening systematische toezichtinformatie provincie Gelderland (2023).
- Oordeelsvormende bijeenkomst 18 januari 2023 over de Verordening + transcript.
- Mededelingenbrief GS 3 oktober 2023.
- P&C-documenten, Samen voor Gelderland, Sterk bestuur & toezicht.

### *Overige documenten*

- Archiefwet 1995.
- Wet revitalisering generiek toezicht + memorie van toelichting (2012).
- Handboek Wet revitalisering generiek toezicht (2012).

- Huisvestingswet 2014.
- Twijnstra Gudde (2015). Tussenmeting herziene stelsel interbestuurlijk toezicht.
- Zuidelijke Rekenkamer (2017). Toezicht met risico's.
- Pro Facto (2017). Evaluatie van de wet revitalisering generiek toezicht.
- Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht (2018).
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2020). Een lappendeken.
- Inspectie overheidsinformatie en erfgoed (2023). Verslag over het toezicht 2021-2022.

#### Websites

- <https://www.gelderland.nl/themas/politiek/gemeenten/interbestuurlijk-toezicht>