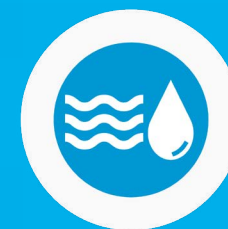


In Zicht

Beleidskader inter- bestuurlijk toezicht provincie Utrecht 2025-2028

Versie: definitief, 8 april 2025



Inhoud

1 Inleiding	3
2 Evaluatie IBT Beleidskader 2021-2024	4
3 Interbestuurlijk toezicht provincie Utrecht	6
3.1 Doel en reikwijdte van interbestuurlijk toezicht	6
3.2 De uitgangspunten van ons interbestuurlijk toezicht 2025-2028	7
3.3 Ontwikkelingen in het toezicht	8
3.4 Wettelijke grondslag van het interbestuurlijk toezicht	9
4 Vormen van interbestuurlijk toezicht	10
4.1 Systematisch toezicht	10
4.2 Thematisch toezicht	10
4.3 Signaaltoezicht	10
5 Toezichtsinstrumenten	11
5.1 Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing	11
5.2 Schorsing en vernietiging	13
5.3 Instrumenten financieel toezicht	13
5.4 Instrumenten beleidstoezicht op de waterschappen	13
Verwijzingen	15
Colofon	16

1 Inleiding

Met interbestuurlijk toezicht (IBT) dragen we bij aan een sterk openbaar bestuur in de provincie Utrecht. We houden toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke medebewindstaken door alle Utrechtse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Wanneer de uitvoering van deze taken, die de Rijksoverheid hun heeft opgedragen, niet aan de wettelijke eisen voldoet, kunnen we ingrijpen. Via interbestuurlijk toezicht stimuleren we een correcte uitvoering van deze taken bij de lokale overheden.

Dit beleidskader interbestuurlijk toezicht 2025-2028 geeft op hoofdlijnen weer hoe de provincie Utrecht de komende jaren toezicht uitoefent op de Utrechtse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (waar de provincie zelf niet aan deelneemt). Het kader beschrijft de uitgangspunten en de wettelijke kaders van het toezicht, welke vormen van toezicht wij onderscheiden en welke (juridische) instrumenten wij gebruiken bij het interbestuurlijk toezicht. Het geeft lokale overheden tegelijkertijd inzicht in het toezichtproces.

Ons toezicht is ingedeeld in de volgende domeinen: financieel toezicht, huisvesting vergunninghouders, informatiebeheer, erfgoed, omgevingsrecht en (beleidsmatig) toezicht op de waterschappen (zie ook hoofdstuk 3.1). Via interbestuurlijk toezicht stimuleren we een correcte uitvoering van de medebewindstaken binnen deze domeinen bij de lokale overheden, wat ten goede komt aan een krachtig openbaar bestuur.

Net als in het vorige beleidskader blijven we interbestuurlijk toezicht zoveel mogelijk verbinden met het [Programma Sterk Utrechts Bestuur](#)¹, dat sinds 2021 kwaliteit openbaar bestuur, versterking uitvoeringskracht en regionale samenwerking als centrale thema's heeft. We willen de toezichttaak betekenisvol uitvoeren, waarbij we die zoveel mogelijk verbinden met maatschappelijke opgaven. Daarnaast willen we invulling blijven geven aan een meer adviserende rol voor zover onze toezichtrol dat toelaat, en signaleren we ontwikkelingen en bijbehorende problematiek richting het Rijk.

Op basis van dit IBT-beleidskader 2025-2028 stellen we jaarlijks een gecombineerd(e) jaarverslag/ uitvoeringsagenda vast, waarin gedetailleerder de ontwikkelingen binnen de toezichtdomeinen worden beschreven. Hiermee verantwoorden we het uitgevoerde toezicht van het afgelopen jaar en beschrijven we de toezichtactiviteiten die we in het aankomende jaar gaan uitvoeren. Met deze werkwijze houden we ons toezicht transparant en is tussentijdse bijsturing mogelijk, bijvoorbeeld naar aanleiding van landelijke ontwikkelingen, geconstateerde tekortkomingen of maatschappelijke ontwikkelingen.

2 Evaluatie IBT Beleidskader 2021-2024

We vinden het belangrijk om ook in onze toezichtrol een transparante en betrouwbare partner te zijn voor onze toezichtontvangers. Het blijvend evalueren van het toezicht en het rapporteren daarover hoort hierbij. In het voorjaar van 2024 hebben we bij onze contactpersonen van gemeenten en waterschappen een uitvraag gedaan naar hun ervaringen met ons toezicht in de afgelopen periode. De belangrijkste opbrengst van deze vragenronde en de aandachts- en leerpunten die wij meenemen uit onze toezichtpraktijk van de afgelopen vier jaar IBT zijn hieronder beschreven. We betrekken deze opbrengst bij onze uitgangspunten en werkwijze van ons toezicht zoals verderop beschreven.

In de afgelopen beleidsperiode (2021-2024) hebben we op alle toezichtdomeinen de druk op de gemeenten zien toenemen. Onder andere de nasleep van COVID-19, de krapte op de arbeidsmarkt en de financiële positie van gemeenten hebben effect op de uitvoering van de wettelijke taken. Tijdens de afgelopen beleidsperiode werd duidelijk dat hierdoor een intensievere toezichtrol nodig is.

In de afgelopen beleidsperiode 2021-2024 hebben we de actielijnen van de landelijke [landelijke Agenda Toekomst van het \(interbestuurlijk\) Toezicht \(ATT\)](#)² doorgevoerd in onze toezichtrol. Dit betreft het versterken en verbinden van horizontale controle en verticaal toezicht; het voeren van dialoog en leren van toezicht; het uniformeren van de uitvoering van toezicht en toezicht gericht op gedeelde risico's. Deze Agenda, geïnitieerd door BZK en in 2023 afgerond, had als doel om interbestuurlijk toezicht optimaal te laten bijdragen aan het functioneren van openbaar bestuur en beter te laten aansluiten bij maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Uit onze evaluatie zijn de volgende punten naar voren gekomen:

Dialoog – contact tussen toezichtontvanger en interbestuurlijk toezicht

In lijn met de ATT investeerden we in een continue dialoog met de toezichtontvangers, onder andere door meerdere gesprekken per jaar te voeren, en organiseerden we (kennis)bijeenkomsten om relevante

informatie te delen en de uitwisseling van best practices te bevorderen. Er is een ambtelijke klankbordgroep ingesteld met een gevarieerde vertegenwoordiging vanuit een aantal Utrechtse gemeenten. Deze klankbordgroep benutten we om ontwikkelingen op het gebied van interne controle en extern toezicht met elkaar te bespreken, ervaringen te delen en instrumenten te blijven toetsen.

De toezichtontvangers waarderen over het algemeen het contact met de toezichthouders en zien graag dat dit intensiever is dan alleen bij de (half)jaarlijkse toezichtronde. Ze zijn eveneens tevreden over het persoonlijk contact maar ook kritisch over de formele en zakelijke toon van de toezichtbrieven. De gesprekken worden als een nuttige aanvulling op de brieven ervaren. Bij de toezichtontvangers is er wel behoefte aan meer begrip voor de soms lastige positie waarin gemeenten zich bevinden. Ook zien zij graag een meer adviserende rol bij de provinciale toezichthouders.

Transparant toezicht

We werkten aan transparanter toezicht, bijvoorbeeld door een aanvullend beleidskader voor toezicht op huisvesting vergunninghouders op te stellen. Met dit kader wordt ons toezicht voorspelbaarder, en worden de gemeenten beter geïnformeerd over wat de verschillende stappen en beoordelingen in het toezicht voor hen betekenen. Voor het toezichtdomein omgevingsrecht stelden wij de [Handreiking Kwaliteits- en procescriteria omgevingsrecht VTH-thuistaken](#)³ op om gemeenten en waterschappen te ondersteunen bij het voldoen aan die criteria en het inrichten van de VTH-beleidscyclus. Deze handreiking maakt het voor de toezichtontvanger ook helder waar wij als toezichthouder binnen dit domein op toetsen. Daarnaast startten we voor omgevingsrecht ook een pilot met het delen van onze beoordelingsformulieren met de gemeenten ter onderbouwing van het oordeel. Dergelijke formulieren zijn voor de toezichtontvangers ook handvatten om aan de slag te gaan met de noodzakelijke verbeterpunten. Deze aanvullende instrumenten stemden we in de ontwerpfasen af met de gemeenten.

Toepassing van de interventieladder – duidelijkheid toezichtcriteria

De afgelopen periode hebben wij bij meerdere toezichtdomeinen gezien dat tekortkomingen over meerdere periodes niet altijd hebben geleid tot opschaling van het toezicht. De door ons gehanteerde toezichtcriteria bij huisvesting vergunninghouders waren zodanig opgesteld dat gemeenten hun huisvestingsachterstanden lang en verder konden laten oplopen voordat zij onder actief toezicht kwamen te staan. Bij omgevingsrecht konden situaties ontstaan waarbij gemeenten meerdere jaren verbeterpunten aangedragen kregen die onvoldoende werden doorgevoerd, zonder dat dit tot opschaling van het toezicht leidde.

Op dit moment is het zo dat bij gemeenten met tekortkomingen een slechte beoordeling niet automatisch leidt tot verbetering; er moeten tevens gevolgen zitten aan die beoordeling. We zijn tot de conclusie gekomen dat een herijking van onze toezichtcriteria nodig is, waarbij als uitgangspunt geldt dat stilstand achteruitgang is: bij gemeenten die niet al (volledig) voldoen, verwachten we een constante verbetering. Blijft deze uit, dan zal een opschaling in het toezicht volgen, met bijbehorende gevolgen. In de afgelopen periode hebben we de eerste stappen tot deze herijking gezet, onder meer door het vaststellen van nieuwe toezichtcriteria voor huisvesting vergunninghouders (als onderdeel van het aanvullend beleidskader) en het ontwikkelen van een nieuwe toezichtmethode voor omgevingsrecht.

Thematisch toezicht

De afgelopen periode lag de nadruk vooral op systematisch toezicht (zie hoofdstuk 4.1) en minder dan voorzien op thema- en praktijkonderzoeken waarbij we verdiepend onderzoek verrichten naar actuele risico-thema's. Dit had mede te maken met een flink aantal personele wisselingen binnen het cluster IBT, waardoor er tijdelijk minder capaciteit beschikbaar was voor aanvullend thematisch toezicht. Daarnaast zagen wij zeker in 2023-2024 meer gemeenten en waterschappen die moeite hebben met hun uitvoering van medebewindstaken (zoals in de inleiding van dit hoofdstuk genoemd), waardoor intensiever systematisch toezicht met bijbehorende interventietrajecten nodig is geweest. De toezichtontvangers waarden de thema-onderzoeken, omdat deze hen scherp houden op actuele relevante onderwerpen (zoals brandveiligheid van zorginstellingen).

Timing beoordeling

Voor onze toezichtrol bij informatiebeheer en omgevingsrecht geldt dat de taakuitvoering van de lokale overheden achteraf wordt beoordeeld op basis van de informatie die wij van de toezichtontvangers ontvangen. De informatieafspraken uit onze eerste IBT-verordening voor deze toezichtdomeinen hadden tot gevolg dat er een groot gat zat tussen het moment van beoordelen en de periode die beoordeeld wordt. Met name op het domein informatiebeheer zijn de gemeenten daar kritisch over. Om onze beoordelingen zo actueel mogelijk te maken, is naar aanleiding van deze feedback in 2023 de IBT-verordening aangepast. Voor de toezichtinformatie voor omgevingsrecht is de indieningsdatum gewijzigd en voor informatiebeheer is de mogelijkheid tot maatwerkafspraken in de verordening opgenomen.

Versterken van de horizontale controle

Bij het formuleren van de rol van interbestuurlijk toezicht benadrukte de wetgever (Wet revitalisering generiek toezicht / Wrgt) de samenhang tussen dit verticale toezicht (IBT) en de horizontale controlerol van de gemeenteraad of het algemeen bestuur op de taakuitvoering door het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur. Indien horizontale controle goed werkt, krijgt de gemeente of het waterschap eerst de kans het zelf op te lossen en blijft het interbestuurlijk toezicht meer op afstand. Indien die controle onvoldoende werkt, wordt de inzet van het interbestuurlijk toezicht noodzakelijk. Eerdere evaluatierapporten van de Wrgt lieten al zien dat de horizontale 'checks and balances' niet werken zoals beoogd.

In de afgelopen beleidsperiode is onvoldoende gebleken dat de resultaten van ons toezicht een stimulerende werking hebben op het horizontale controlemechanisme van de lokale overheden. Dit komt overeen met het landelijke beeld. In de ambtelijke klankbordgroep is daarom de oproep gedaan om de conclusies uit het toezicht beter en duidelijker te communiceren met de gemeenteraden en algemene besturen van de waterschappen, om hen zo beter in staat te stellen de colleges van B&W en de dagelijkse besturen te controleren.

3 Interbestuurlijk toezicht provincie Utrecht

3.1 Doel en reikwijdte van interbestuurlijk toezicht

De provincie Utrecht streeft met de invulling van interbestuurlijk toezicht naar een sterk openbaar bestuur. Toezicht ondersteunt en versterkt een structureel goede uitvoering van de wettelijke medebewindstaken door de lokale overheden, om zo een veilige en leefbare samenleving te bieden aan burgers in onze provincie.

Interbestuurlijk toezicht is, als wettelijke taak van de provincie, het toezien op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken door de Utrechtse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke

regelingen. Hiermee kan worden gewaarborgd dat deze taken die door de rijksoverheid in wetten aan de lokale overheid zijn opgedragen, correct worden uitgevoerd. De grondslag voor het toezicht door Gedeputeerde Staten is onder andere vastgelegd in de Gemeentewet. Met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012 zijn in interprovinciaal verband met het Rijk afspraken gemaakt op welke medebewindstaken de provincie toezicht houdt.

We houden toezicht op de volgende domeinen:



Financieel Toezicht

Is de (meerjaren)begroting van lokale overheden structureel en reëel sluitend vastgesteld?



Omgevingsrecht

Worden de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving door lokale overheden op een strategische en programmatische wijze uitgevoerd?



Huisvesting Vergunninghouders

Hebben gemeenten voldoende vergunninghouders gehuisvest zoals door het Rijk voorgeschreven bij de halfjaarlijkse taakstelling?



Erfgoed

Worden door de gemeenten de taken op het gebied van archeologie, cultuurhistorie en monumenten conform de wet uitgevoerd?



Informatiebeheer

Beschikken de lokale overheden over een toegankelijke en betrouwbare informatie-huishouding, zowel analoog als digitaal? Wordt voldaan aan de verplichtingen uit de Archiefwet?



Waterschappen

Is de taakuitvoering op het gebied van waterkwaliteit en waterveiligheid door de waterschappen voldoende uitgevoerd?

Het toezichtdomein omgevingsrecht omvat zowel het toezicht op vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken), als dat op ruimtelijke ordening. Vanwege de komst van de Omgevingswet is een aantal jaren terug besloten om geen systematisch toezicht te houden op taakuitvoering door gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening. De wijze van beoordeling van wettelijke taken op dit gebied zou met het inwerkingtreden van de Omgevingswet worden herzien. In deze nieuwe beleidsperiode herijken wij, in samenwerking met team Gemeentelijke Ruimtelijke Ordening, het systematisch toezicht op dit gebied. Met deze herijking moet ook duidelijk worden hoeveel extra middelen er nodig zijn om dit toezicht op ruimtelijke ordening te kunnen uitvoeren.

In interprovinciaal verband zijn met het Rijk afspraken gemaakt over het intensiever uitvoeren van het toezicht op erfgoed. Om deze afspraken te kunnen uitvoeren, zijn medio 2024 structurele middelen vanuit het Rijk naar de provincies gevloeid. Vanwege deze ontwikkeling wordt toezicht op het erfgoed als afzonderlijk toezichtdomein benoemd.

Momenteel wordt het beleidstoezicht op de taakuitvoering van de waterschappen op het gebied van waterkwaliteit en waterveiligheid (belegd bij team Bodem en Water) herijkt, onder meer vanwege de invoering van de Omgevingswet. De impact van deze herijking is bij het opstellen van dit Beleidskader IBT nog onvoldoende duidelijk en kan nu nog niet worden verwerkt in dit kader. Mogelijke effecten op het interbestuurlijk toezicht zullen t.z.t. worden opgenomen in de jaarlijkse uitvoeringsagenda IBT.

3.2 De uitgangspunten van ons interbestuurlijk toezicht 2025-2028

Op basis van de ervaringen met het interbestuurlijk toezicht van de vorige beleidsperiode komen we tot de volgende uitgangspunten, die deels een voortzetting van het vorige IBT-beleidskader zijn, deels aangescherpt zijn en deels nieuw zijn. Wat de uitgangspunten voor de toezichtrol in de praktijk betekenen, is beschreven in de hoofdstukken 4 en 5.

Eenduidig en transparant toezicht

Voor de verschillende domeinen hanteren we (interprovinciale) aanvullende beleidskaders die de toezichtontvangers nadere uitleg geven over de inzet van het toezicht. Zo weten de toezichtontvangers waar ze aan toe zijn, welke toezichtresultaten tot welke beslissingen leiden en welke vervolgacties daarbij horen.

De vijf beleidskaders⁴

1. Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 voor gemeenten
2. Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2022 voor gemeenschappelijke regelingen
3. Aanvullend beleidskader huisvesting vergunninghouders
4. Aanvullend beleidskader informatiebeheer
5. Handreiking Kwaliteits- procescriteria omgevingsrecht VTH-thuistaken

Daarnaast hanteren we één IBT-interventieladder voor alle toezichtdomeinen (met uitzondering van financieel toezicht, zie hoofdstuk 5). Verder vernieuwen we de IBT-kaart, waarmee we de toezichtresultaten toegankelijker, transparant en onderling vergelijkbaar maken voor de gemeenten en burgers.

Proactief en betekenisvol toezicht

Ons toezicht is proactief: we zoeken het contact met gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen op voor relatiebeheer, het inwinnen van best practices en het blijven uitwisselen van informatie over relevante ontwikkelingen binnen de toezichtdomeinen. Door tijdig te informeren hoe een toezichtontvanger ervoor staat, voorkomen we dat zij op het beoordelingsmoment voor verrassingen komen te staan.

We willen de toezichttaak betekenisvol uitvoeren. We blijven verbinding houden met het (herijkte) provinciale Programma Sterk Utrechts Bestuur. We hanteren een constructieve toezichthoudende rol, waarbij wij het belangrijk vinden om ook een adviseur te zijn, voor zover onze toezichtrol dat toelaat. Daar hoort bij dat wij signalen die wij ontvangen, doorzetten naar betrokken externe partijen (zoals

het Rijk) maar ook meenemen in ons eigen beleid. Daarin zijn we als provincie voor onze toezichtontvangers naast toezichthouder ook medeoverheid. Onze IBT-rol draagt bij aan het inzichtelijk maken van uitvoeringskracht. Met de verbinding met kwaliteit openbaar bestuur en uitvoeringskracht vergroten we de impact van ons toezicht.

Naast systematisch toezicht ook thematisch toezicht

We willen de komende jaren, als aanvulling op het systematisch toezicht, ook thema- en praktijkonderzoeken uitvoeren. Het gaat hier om verdiepende onderzoeken naar specifieke en actuele risico-thema's. De thema's zijn zo nodig samen met de gemeenten en waterschappen of in overleg met het Rijk bepaald, en zijn vooraf met Gedeputeerde Staten bestuurlijk afgestemd. Meer uitleg over thematisch toezicht is te vinden in hoofdstuk 4.2.

Inzet volledig toezichtinstrumentarium

We maken gebruik van het volledige toezichtinstrumentarium zoals het bedoeld is: van monitoring tot en met indeplaatsstelling. Daarbij is een constante verbetering van de prestaties van de toezichtontvangers nodig: stilstand is achteruitgang. We hanteren de tussen BZK, IPO en VNG afgesproken interventieladder (zie hoofdstuk 5.1.1), passen deze consistent toe en schalen op en af waar nodig. Hierbij is er oog voor context en ruimte voor bestuurlijke afweging.

Versterken van de horizontale controle

Interbestuurlijk toezicht maakt deel uit van de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en lokale overheden. Een zorgvuldig stelsel van 'checks and balances' is nodig om de kwaliteit van de uitvoering van gedecentraliseerde taken te kunnen garanderen. Er is een duidelijke samenhang tussen horizontale controle (van de gemeenteraad of het algemeen bestuur op het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur) en het verticale interbestuurlijk toezicht. We zetten ons in om onze toezichtbeoordelingen op een begrijpelijke en heldere wijze bij gemeenteraden en algemene besturen van de waterschappen en gemeenschappelijke regelingen onder de aandacht te brengen. Op deze wijze stellen wij de toezichtontvangers in staat om hun horizontale toezichtrol goed te kunnen invullen. Waar gewenst treden wij in overleg met hen, waarbij wij vanzelfsprekend rekening houden met de

autonomie van gemeenten en waterschappen. We gebruiken hierbij ook de klankbordgroep waarin enkele griffiers zitting hebben.

3.3 Ontwikkelingen in het toezicht

Nieuwe wetgeving, van invloed op de toezichttaak

De ontwikkelingen rondom de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) en de (herziening van de) Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) gaan naar alle waarschijnlijkheid een nieuwe toezichtrol opleveren voor de provincies. Het wetsvoorstel Wvrv bevat een verplichting voor gemeenten om te beschikken over volkshuisvestingsprogramma's en huisvestingsverordeningen waarin wettelijk verplichte urgentiegroepen zijn opgenomen. Provincies krijgen volgens de Wvrv een toezichtrol op deze verplichting. Vanuit het IPO is hierbij aangegeven dat een eventuele toezichttaak op de Wvrv wel helder, uitvoerbaar en bekostigd moet zijn; op het moment van schrijven is dat nog niet het geval. De nieuwe Wsob bevat een zorgplicht voor alle gemeenten om minimaal één bibliotheekvoorziening in stand te houden, en daarmee ook een toezichtrol voor de provincies. De behandeling van deze wetsvoorstellen en de gesprekken hierover met het Rijk over mogelijke invulling van dit toezicht en de benodigde middelen, zijn bij het opstellen van dit toezichtkader nog gaande.

Indien deze ontwikkelingen leiden tot daadwerkelijke nieuwe toezichttaken, zullen deze nieuwe toezichtdomeinen aan het IBT worden toegevoegd.

In deze beleidsperiode zal de Archiefwet 1995 worden herzien. De herziene Archiefwet (inwerkingtreding naar verwachting 2026) is beter toepasbaar op digitale archiefvorming. Daarnaast worden blijvend te bewaren archieven na 10 jaar openbaar gemaakt in plaats van 20 jaar. Hiermee sluit de nieuwe Archiefwet ook beter aan bij de Wet open overheid (Woo). Na de inwerkingtreding wordt er in interprovinciaal verband een vernieuwd aanvullend beleidskader IBT-informatiebeheer opgesteld, dat ook binnen de provincie Utrecht zal worden vastgesteld.

Gemeentefinanciën

De komende periode zal voor gemeenten in het teken staan van de invoering van de nieuwe financieringssystematiek van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Door de invoering hiervan in 2026, zou er sprake zijn van een ravijn in 2026 door de forse terugval in algemene

uitkering. Inmiddels is na intensief contact tussen Rijk en gemeenten (VNG) en na diverse aanpassingen een ander beeld ontstaan.

Omdat het kabinet in de voorjaarsnota heeft aangekondigd de nieuwe financieringssysteem al in 2025 door te voeren in plaats van 2026 en tegelijk de opschalingskorting op te heffen vanaf 2026, ontstaat het beeld van een iets meer geleidelijke afname van het gemeentefonds in de komende jaren. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat in 2025, naast de nieuwe financieringssysteem, ook de opschalingskorting eenmalig wel in mindering wordt gebracht op het gemeentefonds.

Gemeenten blijven echter onder aan de streep nog steeds voor een flinke opgave staan om de verwachte daling in algemene uitkering van komende jaren op te vangen, om zowel de taken te kunnen blijven uitvoeren als ambities blijven realiseren. Naast de veranderingen binnen de algemene uitkering zien gemeenten ook oplopende kosten binnen het sociaal domein, specifiek binnen de jeugdzorg, wat ook leidt tot een moeilijker financiële positie. Het Rijk blijft hierover in gesprek met de gemeenten en geeft hierbij aan dat de discussie gevoerd zal moeten worden over de uitgaven, de ambities en de taken en middelen. Het kabinet zal dit met name moeten gaan oppakken en voortzetten. Deze opgaven maken het toezicht naar verwachting intensiever en omvangrijker.

Huisvesting vergunninghouders

Op het moment van schrijven is de regering Schoof-I voornemens de Huisvestingswet 2014 te wijzigen, zodat het niet langer mogelijk is voorrang te verlenen bij de toewijzing van sociale huurwoningen aan vergunninghouders op grond van het feit dat zij vergunninghouder zijn. Hieruit zou volgens het wetsvoorstel ook een nieuwe toezichttaak voor de provincie volgen, waarbij er op moet worden toegezien dat gemeenten vergunninghouders niet opnemen als doelgroep met voorrang in hun huisvestingsverordening. Daarnaast is het huidige kabinet voornemens de taakstelling huisvesting vergunninghouders te schrappen uit de Huisvestingswet 2014. Wanneer de wetswijziging zou plaatsvinden, vervalt daarmee automatisch ook de toezichtrol van de provincie, die immers gebaseerd is op de wettelijke taakstelling huisvesting vergunninghouders voortkomend uit de Huisvestingswet 2014. Vooralsnog is het onduidelijk of, en in welke vorm, dit

kabinetsvoornemen zijn uitwerking zal krijgen in definitieve wetgeving. Daarbij is goed denkbaar dat de uiteindelijke wetgeving een andere vorm zal krijgen dan het huidige voornemen. We volgen de ontwikkelingen rondom deze wetswijziging op de voet. In de tussentijd blijft de wettelijke taak onverkort gelden en blijft onze toezichtrol (nog) onveranderd.

3.4 Wettelijke grondslag van het interbestuurlijk toezicht

De grondslag van het toezicht door GS op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd in de Gemeentewet (art. 124), Waterschapswet (art. 60) en Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 32b). In die wetgeving is aan GS opgedragen in te grijpen als een bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of een gemeenschappelijke regeling zijn medebewindstaken niet of niet naar behoren uitvoert (taakverwaarlozing), of wanneer een bestuursorgaan een besluit neemt dat in strijd is met het recht of het algemeen belang. Taakverwaarlozing wordt in een concreet geval afhankelijk van de aard en inhoud van de wettelijke medebewindstaak vastgesteld. Als sprake is van langdurige taakverwaarlozing, dan moet GS in de betreffende taak voorzien door indeplaatsstelling. Voor het interbestuurlijk toezicht op waterschappen en gemeenschappelijke regelingen geldt een vergelijkbaar wettelijk systeem.

De medebewindstaken die gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen moeten uitvoeren en waar wij ons toezicht op richten, staan onder andere in de Archiefwet, de Huisvestingswet en de Omgevingswet. Voor het financieel toezicht gelden specifieke wettelijke bepalingen in de Gemeentewet, Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Om toezichtinformatie te ontvangen, hebben wij aanvullend op deze wetten de [Verordening systematische toezichtinformatie provincie Utrecht](#)⁵ vastgesteld. Hierin is voor de toezichtdomeinen informatiebeheer en omgevingsrecht vastgelegd welke informatie Gedeputeerde Staten willen ontvangen en wanneer. Voor financieel toezicht zijn deze informatieafspraken te vinden in de Gemeentewet en in vastgestelde beleidskaders. Informatie over de taakstelling huisvesting vergunninghouders ontvangen Gedeputeerde Staten van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

4 Vormen van interbestuurlijk toezicht

4.1 Systematisch toezicht

Het systematisch toezicht is een (half)jaarlijks terugkerende vorm van toezicht. De toezichthouder baseert zich op de al beschikbare informatie (domein huisvesting vergunninghouders) of op informatie die de toezichtontvanger indient bij de provincie. Voor de domeinen omgevingsrecht en informatiebeheer gebeurt dit op grond van de Verordening systematische toezichtinformatie provincie Utrecht. Voor financieel toezicht is dit vastgelegd in de Gemeentewet en voor het domein toezicht op huisvesting vergunninghouders worden cijfers van het COA gehanteerd (zie hoofdstuk 3). Elk toezichtdomein kent een eigen beoordelingsmethodiek en beoordelingscriteria die gebaseerd zijn op de medebewindswetgeving binnen dat domein. Het systematisch toezicht wordt zoveel mogelijk risicogericht uitgevoerd, met name toegespitst op risico's met potentieel grote maatschappelijke gevolgen. In de jaarlijkse uitvoeringsagenda geven we aan welke risico's dat per toezichtdomein zijn.

Naar aanleiding van de beoordeling van de toezichtinformatie voeren we één of meerdere ambtelijke verificatiegesprekken, waarbij we de feitelijke constatering verifiëren bij de toezichtontvanger. Na het verificatiegesprek maken we de definitieve beoordeling op en wordt deze per brief medegedeeld aan de toezichtontvanger. In de brief staat op welke trede van de interventieladder de toezichtontvanger wordt ingeschaald en welke eventuele vervolgtrajecten daarbij horen (zie hoofdstuk 5.1.1). De gemeenteraad dan wel het algemeen bestuur van het waterschap krijgen een afschrift van deze brief. De beoordelingen publiceren wij op de [IBT-kaart](#)⁶ zodat deze openbaar en toegankelijk zijn.

4.2 Thematisch toezicht

Naast systematisch toezicht voeren wij thematisch toezicht uit. Bij themaonderzoeken kijken wij hoe lokale overheden met specifieke risicothema's omgaan en welke beheersmaatregelen zij nemen. Dit doen wij ook om daarmee duidelijker te krijgen of het beeld dat wij vormen op basis van de schriftelijke informatie overeenkomt met de daadwerkelijke praktijk. Thema-onderzoeken richten zich vaak op een algemeen actueel

probleem en kunnen ook betrekking hebben op meerdere toezichtdomeinen. De thema's worden zo nodig samen met de gemeenten en waterschappen en/of in overleg met het Rijk bepaald, waarbij ook altijd bestuurlijke instemming van het college van GS gevraagd wordt. Ook proberen we bij thema-onderzoeken zoveel mogelijk samen op te trekken met andere provincies. De eindrapportages van thema-onderzoeken worden vastgesteld door GS en gedeeld met de toezichtontvangers, andere provincies en het Rijk (betreffende vakdepartement en het ministerie van BZK als stelselverantwoordelijke voor interbestuurlijk toezicht). De uitkomsten van themaonderzoeken kunnen door lokale overheden worden gebruikt om de juiste beheersmaatregelen te nemen bij risicovolle gebeurtenissen of kwetsbare voorzieningen. In het verleden zijn themaonderzoeken uitgevoerd naar constructieve veiligheid, brandveiligheid, de toepassing van rvs in publieke zwembaden en de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen in de begrotingen. De geplande thema-onderzoeken worden opgenomen in de jaarlijkse uitvoeringsagenda's.

4.3 Signaaltoezicht

Inwoners en bedrijven kunnen meldingen over de taakuitvoering door lokale overheden bij ons indienen. Meldingen of berichten in media, kunnen aanleiding geven om signaaltoezicht uit te voeren. In dat geval vragen wij informatie op bij de betreffende lokale overheid. Aan de hand van de melding en de informatie die wij hebben verzameld, beoordelen wij of de taakuitvoering voldoet aan de medebewindswetgeving. Vaak blijkt dat IBT niet bevoegd is om een oordeel over de melding of een andersoortig signaal te geven. Bijvoorbeeld omdat het niet gaat om een wettelijke medebewindstaak, of omdat het aan de gemeente(raad) is om dit signaal op te pakken, of omdat er nog rechtsbeschermingsmiddelen zoals bezwaar of beroep openstaan. In deze gevallen verwijzen wij de melder naar het juiste loket.

Indien het signaal of de melding wel tot onze IBT-bevoegdheid behoort en een urgent onderwerp betreft, kunnen we deze melding ook betrekken bij het systematisch toezicht.

5 Toezichtsinstrumenten

De provincie heeft een aantal instrumenten om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van medebewindstaken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. De instrumenten hieronder beschreven bij 5.1 en 5.2 worden gehanteerd bij alle toezichtdomeinen behalve financieel toezicht. De toezichtsinstrumenten voor financieel toezicht zijn beschreven in 5.3.

5.1 Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Aan de hand van het systematisch, thematisch en signaaltoezicht kan de toezichthouder beoordelen of de taakuitvoering voldoet aan wet- en regelgeving. Als de toezichtontvanger nalaat een besluit te nemen of een wettelijke taak niet naar behoren uitvoert, dan is sprake van taakverwaarlozing. In dat geval kan Gedeputeerde Staten besluiten tot indeplaatsstelling, waarbij zij de uitvoering van de taak overnemen op kosten en in naam van de toezichtontvanger. Daarbij hanteert de provincie het [Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing](#)⁷ en de daarop gebaseerde IBT-interventieladder.

5.1.1 Interventieladder bij indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Voordat de provincie overgaat tot indeplaatsstelling doorlopen we een ambtelijk en bestuurlijk voortraject waarbij de interventieladder wordt gehanteerd. Zodra we zien dat een toezichtontvanger zijn taak weer naar behoren uitvoert, schalen we de interventie weer af.

In bijzondere gevallen kan van de gangbare hantering van de interventieladder worden afgeweken door deze bijvoorbeeld versneld of vertraagd op te klimmen, of treden over te slaan. Wanneer sprake is van een bijzonder geval, kan niet op voorhand worden aangegeven. Dit is afhankelijk van de spoedeisendheid van de taakverwaarlozing. Er is in ieder geval sprake van spoedeisendheid wanneer het niet onmiddellijk nemen van een besluit tot indeplaatsstelling leidt tot onomkeerbare gevolgen. Andersom geldt dat bij afschaling op de interventieladder ook denkbaar is dat dit versneld gebeurt of dat treden worden overgeslagen. Een afwijkende hantering van de interventieladder wordt altijd gemotiveerd.

De interventieladder is verduidelijkt ten opzichte van het voorgaande IBT-beleidskader, zodat deze aansluit bij onze huidige toezichtpraktijk. De uitleg van onderstaande trede 2 maakt het mogelijk om bestuursorganen die verbeterpunten niet of niet voldoende uitvoeren, op te schalen in de interventieladder. Op deze manier kunnen wij voorkomen dat bestuursorganen langdurig als 'verbetering nodig' worden beoordeeld zonder dat zij de taakuitvoering daadwerkelijk verbeteren.

De interventieladder bevat de volgende 6 treden.

Trede 1 Signaleren

De toezichthouder beoordeelt of voldoende uitvoering wordt gegeven aan medebewindstaken. Dit gebeurt op basis van toezichtinformatie die systematisch wordt verzameld of naar aanleiding van meldingen of signalen. Zo lang de medebewindstaken volledig en voldoende conform wettelijke eisen worden uitgevoerd, blijft het betrokken bestuursorgaan op trede 1 staan ('voldoet'). Bij signalen van tekortkomingen wordt aanvullende informatie opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan en/of andere belanghebbenden. Er worden eventuele gesprekken gevoerd ter verificatie van de informatie.

Als de conclusie is dat er sprake is van tekortkomingen, wordt het betrokken bestuursorgaan opgeschaald naar trede 2.

Trede 2 Controleren verbeteringen

De toezichthouder formuleert verbeterpunten die het betrokken bestuursorgaan moet uitvoeren en gaat in gesprek over het oplossen van de tekortkomingen. Het is van belang dat het betrokken bestuursorgaan bij de volgende beoordeling verbetering laat zien. Dat is het geval als één of meerdere verbeterpunten naar het oordeel van de toezichthouder voldoende zijn uitgevoerd.

Als er geen of onvoldoende verbetering wordt gezien, dan is sprake van taakverwaarlozing en wordt het betrokken bestuursorgaan opgeschaald naar trede 3.

Trede 3 Actief toezicht

Het betrokken bestuursorgaan moet een verbeterplan opstellen waarin het opneemt welke stappen worden ondernomen om binnen een daartoe gestelde redelijke termijn te voldoen aan de verbeterpunten. De toezichthouder monitort of de acties uit het verbeterplan voldoende en tijdig worden uitgevoerd. Een verbeterplan moet daarom bij deze trede voor instemming worden voorgelegd aan de provincie. Het verbeterplan beschrijft in ieder geval:

1. welke concrete activiteiten het bestuursorgaan gaat uitvoeren
2. wanneer het bestuursorgaan deze activiteiten gaat uitvoeren
3. hoe wordt gemeten dat het bestuursorgaan haar taken niet meer verwaarloost
4. hoe wordt voorkomen dat de taakverwaarlozing nog eens optreedt.

Als het verbeterplan naar het oordeel van de toezichthouder onvoldoende wordt uitgevoerd, wordt het betrokken bestuursorgaan opgeschaald naar trede 4.

Trede 4 Vooraankondiging indeplaatsstelling

Indien het verbeterplan onvoldoende wordt uitgevoerd, ontvangt het betrokken bestuursorgaan een vooraankondiging van indeplaatsstelling. Hierbij wordt het Algemeen beleidskader bij indeplaatsstelling gehanteerd. Deze vooraankondiging wordt ook gepubliceerd in het Provinciaal Blad. Het voornemen wordt ten behoeve van de horizontale verantwoording toegezonden aan de gemeenteraad. Over de vooraankondiging kan het betrokken bestuursorgaan zienswijzen naar voren brengen. De zienswijzen worden betrokken bij het nemen van het besluit tot indeplaatsstelling (stap 5).

Trede 5 Besluit tot indeplaatsstelling

De toezichthouder besluit tot indeplaatsstelling en geeft het betrokken bestuursorgaan een laatste termijn om aan de verbeterpunten te voldoen en de wettelijke medebewindstaak alsnog naar behoren uit te voeren. Bij het nemen van dit besluit wordt het Algemeen beleidskader bij indeplaatsstelling gehanteerd.

Trede 6 Feitelijke indeplaatsstelling

De indeplaatsstelling wordt daadwerkelijk uitgevoerd. Deze trede houdt in dat de provincie de taak uitvoert namens en op kosten van het betrokken bestuursorgaan.

5.1.2 Stoplichtenmodel

We hanteren bij het systematisch toezicht (zie hoofdstuk 4.2) het stoplichtenmodel dat gekoppeld is aan de treden van de IBT-interventieladder. Financieel toezicht kent slechts twee wettelijke toezichtvormen (zie hoofdstuk 5.3) en hanteert daarmee twee kleuren.

Kleur	Beoordeling taakuitvoering	Intensiteit toezicht	Financieel toezicht
	Voldoet	Vermindering toezicht	Repressief toezicht
	Verbetering nodig	Regulier toezicht	n.v.t.
	Structureel verbetering nodig	Actief toezicht – verbeterplan vereist	n.v.t.
	Voldoet niet	Juridische interventie	Preventief toezicht

5.2 Schorsing en vernietiging

Schorsing en vernietiging is een bevoegdheid van de Kroon. Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning kunnen een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan (burgemeester en wethouders, raad, burgemeester) voordragen voor vernietiging door de Kroon, indien dit besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in het [Beleidskader schorsing en vernietiging](#)⁸ beschreven hoe het instrument wordt toegepast. Schorsing en vernietiging kent een eigen interventieladder. Omdat deze als bruikbaar proces is omschreven in het Beleidskader schorsing en vernietiging wordt voor de leesbaarheid verwezen naar dit kader.

5.3 Instrumenten financieel toezicht

Bij het financieel toezicht zijn twee wettelijke vormen van toezicht mogelijk: repressief toezicht en preventief toezicht. Repressief toezicht is de standaard toezichtvorm. Dit betekent dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen) en niet afhankelijk zijn van een voorafgaande goedkeuring door GS. Preventief toezicht is de uitzondering en wordt ingesteld wanneer een gemeente niet voldoet aan het criterium van structureel en reëel evenwicht in de begroting. Preventief toezicht is ook mogelijk als een gemeente de begroting niet volgens de wettelijke indientermijn indient of als er sprake is van een herindelingsproces. Bij preventief toezicht

kunnen de begroting en de daaropvolgende wijzigingen pas worden uitgevoerd nadat ze zijn goedgekeurd door GS. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen zonder voorafgaande toestemming van GS.

Binnen het financieel toezicht is er ook een rol voor waterschappen. Het toezichtinstrumentarium hiervoor wijkt af van het toezicht op de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Bij het toezicht op waterschappen beschikt de provincie niet over de mogelijkheid tot het instellen van preventief toezicht. De begroting behoeft geen goedkeuring te krijgen, omdat waterschappen in tegenstelling tot gemeenten en gemeenschappelijke regelingen slechts een inzendplicht hebben, en geen goedkeuringsplicht. De begroting moet wel voldoen aan de regelgeving vanuit de wetgeving. Er zijn wel andere instrumenten. Zo worden er reguliere ambtelijke gesprekken gevoerd over de financiële staat van het waterschap. Wanneer er aanleiding is, biedt de Waterschapswet aan GS de mogelijkheid om een onafhankelijk onderzoek in te laten stellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Als uiterste stap is er de mogelijkheid tot een indeplaatsstelling door GS bij taakverwaarlozing door het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur.

5.4 Instrumenten beleidstoezicht op de waterschappen

In geval van taakverwaarlozing bij beslissingen die het waterschap verplicht zou moeten nemen op grond van een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening, moet de provincie in de plaats treden op grond van artikel 60 Waterschapswet. Dit instrument hanteren wij voor zowel het beleidstoezicht op de waterschappen als het toezicht op het gebied van informatiebeheer en omgevingsrecht (uitvoering & handhaving). Binnen de IBT-domeinen informatiebeheer en omgevingsrecht passen wij de in hoofdstuk 5.1.1 vermelde interventieladder toe.

In geval van taakverwaarlozing bij een instructie kan de provincie in de plaats treden op grond van artikel 2.36 Omgevingswet, of de provincie kan toepassing geven aan schorsing en vernietiging. Artikel 2.36 geeft ook de bevoegdheid aan de provincie om in de plaats te treden bij een gevorderde beslissing die ziet op uitvoering en handhaving.

De instructie zoals bedoeld in artikel 2.33 van de Omgevingswet is geen instrument voor het interbestuurlijk toezicht. Immers, de toepassing van de instructiebevoegdheid is uitgesloten als gebruik kan worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium. Het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium houdt in dat geval schorsing en vernietiging in op grond van artikel 156 Waterschapswet. Vernietiging kan alleen bij strijdigheid met het algemeen belang.

De instructie kan wel worden toegepast als instrument voor interbestuurlijk toezicht wanneer achteraf moet worden ingegrepen omdat een waterschap een onwenselijke feitelijke handeling heeft uitgevoerd. Het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium bevat geen mogelijkheid tot schorsing en vernietiging van feitelijke handelingen.

De toezichtinstrumenten die we gebruiken voor financieel toezicht op de waterschappen zijn beschreven in hoofdstuk 5.3.

Verwijzingen

- 1 www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/bestuurlijke-zaken/programma-sterk-utrechts-bestuur
- 2 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/11/actieplan-agenda-toekomst-van-het-toezicht-att
- 3 <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2024-10/Handreiking%20BIG-8%20onder%20de%20Omgevingswet.pdf>
- 4 www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-03/gemeenschappelijk_financieel_toezichtkader_gtk_2020.pdf
 - www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2022-05/Gemeenschappelijk-Financieel-Toezichtkader-GTK-2022.pdf
 - www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2025-01/Aanvullend-beleidskader-Interbestuurlijk-Toezicht-%28IBT%29-huisvesting-vergunninghouders-2024-%28versie-sept-2024%29.pdf
 - www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-03/aanvullend_beleidskader_interbestuurlijk_archieftoezicht_pb_2013-8.pdf
 - www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2024-10/Handreiking%20BIG-8%20onder%20de%20Omgevingswet.pdf
- 5 lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR715989/1
- 6 utrecht.maps.arcgis.com/apps/dashboards/117acb853ef741dcbbba3718e96190586
- 7 www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/03/08/algemeen-beleidskader-indeplaatsstelling-bij-taakverwaarlozing
- 8 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/07/09/beleidskader-schorsing-en-vernietiging

Colofon

Uitgave

Provincie Utrecht

Auteurs

Cluster Interbestuurlijk Toezicht

Datum

8 april 2025

Contact

interbestuurlijktoezicht@provincie-utrecht.nl