



## **Tekort aan toezicht**

Een onderzoek naar interbestuurlijk toezicht  
Gelderland

## 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. Mekeel (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 de heer 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)  
X: @RekenkamerOost  
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

*De foto op de voorkant is afkomstig van Vectorarte via Freepik*

## **Tekort aan toezicht**

Een onderzoek naar interbestuurlijk toezicht  
Gelderland

*Deventer, april 2024*

# Voorwoord

4

Tekort aan toezicht

Toezicht is meestal niet een van de meeste populaire onderwerpen in de politiek. Dit blijkt ook bij het Interbestuurlijk toezicht (IBT) op de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving het geval, zo zagen wij in dit onderzoek. GS noch PS hadden hier veel aandacht voor. Dat het toezicht op deze twee domeinen gebrekkig was en niet in overeenstemming met het beleid werd niet onderkend. Voor PS geldt wel de verzachtende omstandigheid dat de verstrekte informatie dit inzicht ook niet gaf. Tegelijkertijd is er op een enkele casus na ook niet naar gevraagd. In de fractiegesprekken die we voeren in aanloop naar het onderzoeksprogramma gaf een enkel Statenlid zelfs aan weinig belangstelling te hebben voor het onderwerp: als we er nieuwsgierig naar zouden zijn, kunnen we er wel vragen over stellen.

Dit staat in schril contrast tot de aandacht die er was voor het toezicht op de huisvesting van statushouders, een ander domein van de Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT). Hier werd actief op gestuurd en informatie over gedeeld. In het kader van alles wat aandacht krijgt groeit is het begrijpelijk dat de toezichthouders zich - gezien de beperkte capaciteit - vooral op de huisvesting van statushouders gericht hebben. Zij hebben wel pogingen ondernomen om het toezicht op de andere twee toezichtdomeinen te verbeteren maar in de realiteit van alledag kreeg dit weinig vervolg.

De belangrijkste boodschap die we als Rekenkamer voor GS en PS hebben, is dat er serieus werk aan de winkel is om de basis van het IBT op orde te brengen. Het gaat hier om een wettelijke taak die voor de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving gebrekkig is uitgevoerd. In het beleid staat duidelijk wat het maatschappelijk risico is van inadequaat archiefbeheer is: 'het ontstaan van een dementerende overheid waar bedrijfsvoering en verantwoordingsinformatie verloren gaan'. Voor het domein Omgeving geldt dat wanneer gemeenten hun basisdocumenten niet op orde hebben, raadsleden niet in staat zijn om hun horizontale controle taak uit te voeren. Dit is een belangrijk uitgangspunt van de WRGT. Zelden treffen we een situatie aan waarbij beleid en uitvoering zo ver uit elkaar liggen. Met uw aandacht moet het lukken om dit weer dicht bij elkaar te brengen.

In dit onderzoek hebben we ons gefocust op de toezichtdomeinen die onder de WRGT vallen. Het financieel toezicht valt hier buiten maar is wel onderdeel van het IBT-beleid. Naar het financiële toezicht heeft de Rekenkamer al twee keer eerder gekeken en dit is in de basis op orde. Dit was de reden om er niet opnieuw naar te kijken

Tot slot een groot woord van dank voor de ambtenaren die we gesproken hebben. In interviews zijn ze open geweest over hun werkzaamheden ondanks het ongemak dat daar af en toe mee gepaard ging.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland

Michael Mekel  
*Voorzitter*

Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Over dit onderzoek.....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Achtergrond .....	8
1.3 Focus .....	11
1.4 Opbouw van het rapport.....	11
<b>2 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>13</b>
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen .....	13
2.2 Uitvoering van het toezicht is gebrekkig ondanks signalen .....	15
2.3 Capaciteitsproblemen, onvoldoende bijsturing en geen integrale (risico)afweging.....	18
2.4 Communicatie met toezichtontvangers en PS was te beperkt.....	21
<b>Bijlage 1: Bronnenlijst .....</b>	<b>23</b>

# 1 Over dit onderzoek

*In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, achtergrond en focus van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.*

## 1.1 Aanleiding

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 wettelijke taken.<sup>1</sup> Het gaat daarbij om toezicht op bijvoorbeeld het omgevingsrecht, ruimtelijke ordening, huisvesting van statushouders, monumenten en archeologie. Financieel toezicht is een vorm van specifiek toezicht en geen onderdeel van de WRGT. Naar financieel toezicht kijken we in dit onderzoek niet. We onderzoeken de inrichting, uitvoering en resultaten van het generieke deel van het Gelderse IBT-beleid.

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. GS beschrijven in het Uitvoeringsprogramma 2020-2023 dat het IBT - in samenhang met het provinciale programma Sterk Bestuur - 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, willen GS hen helpen gericht maatregelen te treffen en zodoende de bestuurskracht versterken. Vanwege het belang van IBT en het feit dat de Rekenkamer op basis van een verkenning beperkt informatie kon vinden over de resultaten van het toezicht, werd besloten tot dit onderzoek.

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

## 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, PS en algemene besturen van waterschappen). Bij het toezicht van en tussen overheden is er onderscheid tussen eerste- en tweedelijnstoezicht. Het eerstelijnstoezicht door de provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld betrekking op vergunningen van bedrijven waarvoor de provincie 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.

Tweedelijnstoezicht is het toezicht dat de ene overheid op de andere overheid of daartoe aangewezen instantie houdt. Het tweedelijnstoezicht door de provincie richt zich bijvoorbeeld op de doorwerking van regelgeving (wetten, verordeningen en bestemmingsplannen) en provinciaal beleid in de plannen van gemeenten en waterschappen. Dit onderzoek richt zich op interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht door de provincie is een vorm van tweedelijnstoezicht.

### Wettelijke grondslag IBT

De WRGT trad in werking op 1 oktober 2012. 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 werd, zo gaf het Rijk aan, te veel gehandeld vanuit wantrouwen.

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).

### 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 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 een kleinere selectie toezichtdomeinen (gemeentelijke beleidsterreinen). De meest voorkomende wettelijke regelingen waar de provinciale besturen toezicht op houden zijn:

- de Archiefwet (archief- en informatiebeheer);
- de Huisvestingswet (huisvesting statushouders);
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, omgevingsrecht);
- de Wet ruimtelijke ordening (ruimtelijke ordening);
- de Erfgoedwet (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
<i>Wet revitalisering generiek toezicht</i>	 Ruimtelijke ordening	gemeenten
	 Bouwen, wonen en milieu (Wabo)*	gemeenten en waterschappen
	 Monumentenzorg	gemeenten
	 Huisvesting verblijfsgerechtigden	gemeenten
	 Archief- en informatiebeheer*	gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen
<i>Specifiek toezicht</i>	 Gemeentefinanciën	gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen
	 Waterschappen	waterschappen

\* 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.

**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.

### Toezicht door de provincie Gelderland

GS legden in het Uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht 2020-2023 (hierna: Uitvoeringsprogramma) vast hoe de provincie Gelderland het IBT vorm wil geven. De looptijd van het programma is met een jaar verlengd. PS stelden in februari 2023 met de Verordening systematische toezichtinformatie kaders die het opvragen van data bij toezichtontvangers moet vergemakkelijken voor de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving.

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. GS gaven aan al volgens deze principes te werken, maar dit nog nadrukkelijker te willen doen. De zeven uitgangspunten kregen daarom een plek in het Uitvoeringsprogramma:

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 biedt 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.

In de uitvoering van IBT wil de provincie nauw samenwerken met medeoverheden om zich verder toe te spitsen op de risico's en structureel gesprekken te voeren over relevante ontwikkelingen voor het IBT. De provincie omschrijft haar toezichtrol als een 'kritische vriend' die naast de lokale overheden staat maar haar verantwoordelijkheid als toezichthouder neemt wanneer dat nodig is.

Gelderland richt zich met het toezicht op Archief & informatiebeheer, Huisvesting statushouders, Omgeving (fysieke leefomgeving, omgevingsrecht) en Financiën, omdat dit volgens GS de taken met het meeste risico zijn. 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.

### 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. Financieel toezicht onderzoeken we niet omdat dit een vorm van specifiek toezicht is en we dit al tweemaal als afzonderlijk thema onderzochten.<sup>2</sup>

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.

### 1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk starten we met de hoofdconclusie uit ons onderzoek en de aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen. In de daarop volgende paragrafen werken we de deelconclusies uit. De bevindingen die tot deze deelconclusies hebben

<sup>2</sup> Zie voor het laatste onderzoek: <https://rekenkameroost.nl/gepubliceerde-onderzoeken/92-follow-up-financieel-toezicht>

geleid, vindt u in de [Nota van bevindingen](#). In bijlage 1 van de nota van bevindingen kunt u ook meer lezen over de opzet van dit onderzoek.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

*In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal die voortkomen uit ons onderzoek naar interbestuurlijk toezicht door de provincie Gelderland.*

### 2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

#### Hoofdconclusie

Het toezicht van de provincie op de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving is al jaren gebrekkig en niet conform beleid. Dit ondanks signalen die duidelijk om aandacht vroegen. In gang gezette verbeteringen werden niet omgezet tot systematisch toezicht. Het toezicht op de huisvesting van statushouders is vanwege de politieke-bestuurlijke aandacht veel systematischer ingericht.

Belangrijke oorzaken voor het gebrekkige toezicht zijn capaciteitsproblemen, onvoldoende bijsturing en geen integrale (risico)afweging. Tot slot was er sprake van te beperkte communicatie met toezichtontvangers en PS. En de verantwoording die er wel was aan PS gaf een verkeerd beeld.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen gaat over wat er in de kern moet gebeuren: de basis van het IBT moet op orde gebracht worden met voldoende aandacht voor alle toezichtdomeinen. Daarvoor is ook voldoende aandacht van PS en GS nodig. Andere aanbevelingen zijn gericht op randvoorwaarden die nodig zijn om het IBT goed uit te voeren zoals voldoende capaciteit, communicatie en ICT-systemen die voldoende ondersteunen.

## Aanbevelingen

1. PS: verzoek GS de praktijk van IBT weer in lijn te brengen met het beleid door in ieder geval de basis van het toezicht op orde te brengen en te werken volgens de uitgangspunten van het beleid.  
*Er is nu geen systematisch toezicht op twee van de vier toezichtdomeinen: Archief & informatiebeheer en Omgeving. Ook aan uitgangspunten van IBT-beleid zoals risicogericht werken, het verbinden van inzichten tussen verschillende domeinen, transparantie en samenwerking wordt nu beperkt uitvoering gegeven.*
2. PS: verzoek GS te zorgen voor een actueel totaalbeeld van het toezicht voor alle toezichtontvangers (gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen).  
*Er is nu geen totaalbeeld van de resultaten van het toezicht en dit is wel nodig om risicogericht te kunnen werken, domeinen met elkaar te verbinden en bij te dragen aan het verbeteren van bestuurskracht van gemeenten.*
3. PS: verzoek GS te zorgen voor voldoende capaciteit om de ambities uit het Uitvoeringsprogramma waar te maken.  
*Capaciteitsproblemen worden als voornaamste gereden genoemd dat het toezicht niet op orde is. Er is recent één fte bijgekomen. Ambtelijk wordt betwijfeld of dit voldoende is. Het is daarom nodig in kaart te brengen hoeveel capaciteit er nodig is om het toezicht op orde te hebben. Daarnaast is de organisatie kwetsbaar doordat er maar één toezichthouder archief is.*
4. PS: verzoek GS de uitvoering van het toezicht te borgen door het laten opstellen van ambtelijke richtlijnen en procedures.  
*In 2022 was de ambitie om dergelijke procedures op te stellen. Dit is niet gebeurd. Dit bemoeilijkt het opvangen van personele wisselingen die bijdroegen aan gebrekkig toezicht.*
5. PS: verzoek GS zorg te dragen voor goede ICT-ondersteuning van de toezichthouders om de continuïteit van het toezicht te borgen.  
*Het informatiesysteem biedt weinig ondersteuning bij het werk van toezichthouders waardoor er om het systeem heen gewerkt wordt en het werk van voorgangers niet navolgbaar is. Een goed werkend provinciaal informatiesysteem is een voorwaarde voor het functioneren van het toezicht en een voorbeeld voor toezichtontvangers op het gebied van archivering.*
6. PS: verzoek GS om de uitvoering van het IBT-programma te bewaken en zo nodig bij te sturen.  
*Dat grote delen van het beleid gedurende een langere periode niet zijn uitgevoerd en er geen bijsturing te zien was, laat zien dat het nodig is de voortgang van het Uitvoeringsprogramma nauwlettender te monitoren en bij te sturen waar dat nodig is.*
7. PS: verzoek GS uit te werken hoe de risicogerichte aanpak in de praktijk geborgd kan worden.  
*Op dit moment is er geen sprake van een risicogerichte aanpak, terwijl dat een belangrijk uitgangspunt is van het toezicht. Er zijn geen risicoanalyses die actueel gehouden worden en risico-inschattingen worden niet gebruikt om het toezicht bij te sturen of gericht toezicht in te zetten. Als er risico's worden geïdentificeerd, zoals in de 0-meting Omgeving, wordt daar nu niet naar gehandeld.*

8. PS: verzoek GS de rol die IBT heeft bij het oplossen van klachten en meldingen in beleid en praktijk op elkaar aan te laten sluiten.  
*Er is ook ingezet op de bemiddeling bij klachten en meldingen, terwijl dit formeel geen taak was van IBT. Dat vanuit team IBT ingezet is op een informele aanpak door bemiddeling is opvallend, gezien de beperkte capaciteit en het feit dat basistaken bleven liggen. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden de rol die IBT heeft bij bemiddeling verder uit te werken en te zorgen voor de capaciteit die dit vraagt of dit elders in de organisatie te beleggen.*
9. PS: verzoek GS de communicatie met toezichtontvangers te verbeteren.  
*Op dit moment is de communicatie met toezichtontvangers beperkt. Samenwerking is een uitgangspunt van het IBT-beleid. Voldoende communicatie is daarbij een belangrijke voorwaarde voor goed functionerend toezicht. Zowel het reguliere contact als rondom ijkmomenten zoals een nieuwe Verordening, de evaluatie daarvan of een nieuw Uitvoeringsprogramma.*
10. PS: verzoek GS de informatievoorziening aan PS over de stand van het IBT te verbeteren en daarbij de implementatie van deze aanbevelingen te betrekken.  
*De beknopte informatie dat het Uitvoeringsprogramma werd uitgevoerd met daaraan de kleur 'groen' gekoppeld, deed geen recht aan de praktijk. Door PS zo te informeren, kregen zij niet de signalen die nodig waren om een actievere rol te pakken en eventueel bij te sturen. Gezien de verbeteringen die nodig zijn in het IBT, is het komende periode relevant PS daar in ieder geval ook over te informeren om een vinger aan de pols te kunnen houden.*

## 2.2 Uitvoering van het toezicht is gebrekkig ondanks signalen

Het toezicht van de provincie op de domeinen Archief & informatiebeheer en Omgeving is al jaren gebrekkig en niet conform beleid. Er is geen sprake van systematisch toezicht en de provincie heeft geen actueel beeld of de toezichtontvangers voldoen aan hun wettelijke medebewindstaken. Het meest recente totaalbeeld dateert uit 2017. Dit ondanks risico's die in beeld waren en signalen die om aandacht vroegen. Een aantal maal zijn stappen gezet om verbeteringen door te voeren, maar deze stappen werden niet omgezet in systematisch toezicht. Het toezicht op de huisvesting van statushouders is vanwege de politieke-bestuurlijke aandacht veel systematischer ingericht.

### Toezicht op Archief & informatiebeheer en Omgeving is gebrekkig

Er is al jaren geen systematisch toezicht op de toezichtdomeinen Archief & informatiebeheer (hierna: Archief) en Omgeving. Daarmee is het beleid voor twee van de vier toezichtdomeinen<sup>3</sup> niet uitgevoerd. Doordat er geen systematisch toezicht was heeft de provincie voor deze toezichtdomeinen geen actueel beeld of toezichtontvangers (gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling) voldoen aan hun wettelijke medebewindstaken. Door het ontbreken van deze informatie is het

<sup>3</sup> De vier domeinen zijn Archief, Omgeving, Huisvesting statushouders en Financiën.

voor de provincie ook maar beperkt mogelijk geweest invulling te geven aan de ambitie om inzichten uit verschillende domeinen te combineren en te benutten voor het programma Sterk Bestuur dat als doel heeft de bestuurskracht van gemeenten te verbeteren. Het gevolg van niet systematisch toezicht houden is dat er geen totaalbeeld is hoe de gemeenten er in Gelderland voorstaan op de wettelijke medebewindstaken die onder het toezicht vallen. Het meest recente totaalbeeld dateert uit 2017. 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. Daarvoor moet eerst het systeemtoezicht op orde zijn.

### Aanbevelingen

1. PS: verzoek GS de praktijk van IBT weer in lijn te brengen met het beleid door in ieder geval de basis van het toezicht op orde te brengen en te werken in lijn met de uitgangspunten van het beleid.
2. PS: verzoek GS te zorgen voor een actueel totaalbeeld van het toezicht voor alle toezichtontvangers (gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen).

### Risico's en signalen die om aandacht vroegen

Dat er geen systematisch toezicht is uitgevoerd op de toezichtdomeinen Archief en Omgeving is opvallend, omdat GS het belang van een adequate uitvoering van IBT en de risico's als dit niet gebeurt onderkennen en er concrete signalen waren dat het toezicht aandacht nodig had.

Om te beginnen was voor het opstellen van het huidige uitvoeringsprogramma al bekend dat er geen systematisch toezicht op de domeinen Omgeving en Archief werd gehouden. Een situatie die anno 2023 nog steeds geldt, hoewel GS in het Uitvoeringsprogramma 2020 de risico's van deze domeinen en belang van toezicht daarop benadrukken. In het Uitvoeringsprogramma beschrijven GS de risico's van deze toezichtdomeinen en de inzet die ze hierop wil plegen: zowel systematisch toezicht als aanvullende audits/'reality checks'. Over de risico's op het domein archief- en informatiebeheer schrijven GS dat dit een belangrijke pijler is 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 volgens GS een goede bedrijfsvoering, draagt het bij aan het collectief geheugen en stelt het overheidsorganisaties in staat om adequaat in te spelen op veranderende informatiewetgeving. Het maatschappelijke risico van inadequaat archiefbeheer is volgens GS het ontstaan van een 'dementerende overheid' waar bedrijfsvoerings- en verantwoordingsinformatie verloren gaat. Toezicht op het domein Omgeving is voor GS van belang voor het borgen van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting, bescherming van cultuurhistorisch erfgoed en de leefomgeving voor mens en natuur.

Daarnaast waren er afgelopen jaren een aantal concrete signalen die dit belang onderstreepten. In 2022 werd een aanzet gegeven het systeemtoezicht op het gebied van Omgeving weer op te pakken. Er werd toen een 0-meting uitgevoerd en in 2023 een



1-meting. Gemeenten scoorden daar niet goed op. De toezichthouders concluderen in de 0-meting 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.’* De resultaten van de 1-meting waren iets beter maar in dezelfde lijn als die van de 0-meting: een grote meerderheid van de gemeenten had de basisdocumenten niet op orde, 80 - 88% van de gemeenten in de provincie voldoet niet aan de wettelijke kaders.

Een belangrijke aanleiding voor de 0-meting was 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. Dit onderstreepte het belang van het toezichtdomein.

Ook op het gebied van erfgoed waren er signalen die om aandacht vroegen. In 2020 publiceerde de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed van het ministerie van OCV (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. 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. Tegelijkertijd schrijft dezelfde inspectie in 2023 dat erfgoedtaken bij gemeenten onder druk staan. De provincie Gelderland zet op dit moment, in tegenstelling tot sommige andere provincies, niet in op Erfgoed als zelfstandig toezichtdomein vanwege beperkte capaciteit. Landelijk loopt er nu een traject over IBT-erfgoed. Voor GS hangt toekomstige inzet op het domein erfgoed samen met de vraag of hiervoor middelen van het Rijk beschikbaar komen.

### Verbeteringen kregen geen vervolg

Een aantal maal zette de provincie stappen om het toezicht te verbeteren en het systematische toezicht weer op te pakken. Deze stappen kregen uiteindelijk echter geen vervolg waardoor de basis van het toezicht in 2023 nog niet op orde was:

- In het teamplan 2022 was het de ambitie om ambtelijke werkprocessen uit te werken en zo toezichtcriteria te borgen. Daarnaast was het de ambitie de werkprocessen te digitaliseren door toezichtapplicaties te ontwikkelen voor de domeinen Archief en Omgeving. Beide ambities zijn in de praktijk niet uitgevoerd.
- Vanaf 2022 werd een aanzet gegeven het systeemtoezicht voor het domein Omgeving weer op te pakken door een 0-meting en 1-meting uit te voeren. Na de 1-meting kreeg dit geen vervolg, omdat de inzet van de betrokken toezichthouders vanaf dat moment ging naar het domein Huisvesting van statushouders.

- Er is ambtelijk een ‘Plan van Aanpak Fysieke Leefomgeving’ opgesteld om het systeemtoezicht weer vorm te geven. Dit plan kon nu echter niet meer gevonden worden in het provinciale informatiesysteem.
- Begin 2023 stelden PS de Verordening systematische toezichtinformatie vast. De Verordening heeft als doel het opvragen van data bij toezichtontvangers te vergemakkelijken voor de toezichtdomeinen Archief en Omgeving. Toezichtontvangers moesten voor juni 2023 de gevraagde gegevens aanleveren, maar eind 2023 was nog niet in kaart gebracht welke gegevens er aangeleverd zijn en of dit de juiste gegevens zijn. Dat toezichtontvangers niet veel gegevens hebben aangeleverd, is wel duidelijk.

### **Toezicht op Huisvesting statushouders veel systematischer ingericht**

De inzet van de provinciale toezichthouders IBT is tijdens dit Uitvoeringsprogramma vooral gegaan naar het toezichtdomein Huisvesting van statushouders en naar het afhandelen van individuele klachten en meldingen (zie paragraaf 2.3). Voor Huisvesting van statushouders heeft de provincie wel een actueel beeld. Het toezicht is hier veel systematischer ingericht, onder andere door de politiek-bestuurlijke aandacht voor het thema. GS delen elk half jaar rapportages met PS over de stand van zaken. Het toezicht op dit terrein wordt ambtelijk als proactief getypeerd.

## **2.3 Capaciteitsproblemen, onvoldoende bijsturing en geen integrale (risico)afweging**

18

Tekort aan toezicht

De belangrijkste oorzaken dat het toezicht niet op orde is, zijn capaciteitsproblemen, onvoldoende bijsturing en een onduidelijke wijze van prioritering. Er was onvoldoende ambtelijke capaciteit om het toezicht uit te voeren en de toezichthouders hadden last van een gebrekkig provinciaal ICT-systeem. Bijsturing van GS en de ambtelijke top om het toezicht op het basisniveau te krijgen, was er onvoldoende. In de prioritering was er geen sprake van risicogerichte aanpak, zoals in het beleid is verwoord. De inzet werd niet bepaald op basis van een gedegen risicoanalyse en afwegingen tussen de toezichtdomeinen werden niet integraal gemaakt. Ook werd er ingezet op de bemiddeling bij klachten en meldingen, een informele aanpak die volgens het beleid niet bij de IBT-taken hoort.

### **Capaciteitsproblemen en gebrekkig informatiesysteem**

In interviews is onvoldoende ambtelijke capaciteit als belangrijkste reden genoemd dat een groot deel van het IBT-beleid niet uitgevoerd is. Ook was er sprake van uitval en personele wisselingen. Er is binnen team-IBT gekozen waar de inzet naartoe ging. Die inzet ging vooral naar het domein Huisvesting statushouders en het afhandelen van klachten en meldingen en minimaal naar systeemtoezicht op Archief en Omgeving. Er is in 2023 één fte aan extra capaciteit bijgekomen, wat het totaal momenteel vier fte maakt. Of dit genoeg is, wordt ambtelijk betwijfeld.

Daarnaast is er maar één toezichthouder voor het domein Archief en was het informatiesysteem niet op orde. Dit maakt de organisatie kwetsbaar. Toen deze ene toezichthouder gedurende langere periode het werk niet kon uitvoeren, kon dit niet opgevangen worden. Tijdelijk een toezichthouder Archief inschakelen, bleek niet mogelijk. Er waren geen richtlijnen en gestandaardiseerde procedures om op voort te borduren en het overdragen van documenten was niet mogelijk doordat het provinciale informatiesysteem niet goed functioneert. Het digitale informatiesysteem waarin documenten beheerd worden biedt weinig ondersteuning bij het werk van toezichthouders waardoor er om het systeem heen gewerkt wordt en het werk van voorgangers niet navolgbaar is. Vorige paragraaf kwam ook al aan bod welke risico's GS zien bij inadequaat archiefbeheer.

### Aanbevelingen

3. PS: verzoek GS te zorgen voor voldoende capaciteit om de ambities uit het Uitvoeringsprogramma waar te maken.
4. PS: verzoek GS de uitvoering van het toezicht te borgen door het laten opstellen van ambtelijke richtlijnen en procedures.
5. PS: verzoek GS zorg te dragen voor goede ICT-ondersteuning van de toezichthouders om de continuïteit van het toezicht te borgen.

### Onvoldoende bijsturing om toezicht op basisniveau te krijgen

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. 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. Integrale afwegingen of bijsturing op de uitvoering van het programma hebben op bestuurlijk niveau niet navolgbaar plaatsgevonden, mede waardoor het toezicht nu al jaren gebrekkig is.

### Aanbeveling

6. PS: verzoek GS om de uitvoering van het IBT-programma te bewaken en zo nodig bij te sturen.

### Geen integrale (risico)afweging

In de Wet revitalisering is risicogerichtheid een belangrijke pijler van het toezicht. Ook in het Uitvoeringsprogramma is dit één van de uitgangspunten voor GS. Een risicogerichte inzet helpt ook bij een efficiënte inzet van de capaciteit.

In het Uitvoeringsprogramma zijn risico's benoemd, maar risicoanalyses liggen hier niet aan ten grondslag. Daarnaast is er in de praktijk geen sprake van een risicogerichte aanpak. Beschreven risico's zijn in de praktijk niet structureel gevolgd en niet bijgesteld

aan de hand van de praktijk. Momenteel is het beeld van de resultaten bij Omgeving en Archief bovendien te beperkt om een risicogerichte aanpak binnen deze domeinen mogelijk te maken.

De keuze om systematisch toezicht te houden op het domein Huisvesting statushouders en niet op Omgeving en Archief werd vooral gemaakt vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen. Dat is op zichzelf begrijpelijk. Tegelijkertijd mag bij een risicogerichte aanpak waarbij ook transparantie een uitgangspunt is, verwacht worden dat een dergelijke keuze expliciet gemaakt wordt. Dat deze onderbouwd is en gewogen wordt in samenhang met de andere toezichtdomeinen. Hoe de capaciteit van de provinciale toezichthouders werd ingezet, werd nu met name ambtelijk binnen het IBT-team afgewogen. Deze keuzes verliepen organisch. De keuze over het bepalen van de focus binnen het team, welke delen van het Uitvoeringsprogramma wel en niet uitgevoerd konden worden zijn niet vastgelegd en daarmee niet reproduceerbaar.

### Aanbeveling

7. PS: verzoek GS uit te werken hoe de risicogerichte aanpak in de praktijk geborgd kan worden.

### Veel aandacht naar klachten en meldingen terwijl de rol van IBT formeel beperkt is

Naast het domein Huisvesting statushouders, ging er ook aandacht van toezichthouders naar de bemiddeling bij klachten en meldingen. Dit is opvallend, omdat de formele rol van IBT in de praktijk beperkt is. Het uitzoeken van klachten en meldingen kost tijd. Eerste stappen 'signaleren' en 'informatie uitvragen & valideren' worden altijd doorlopen. Maar daarna houdt de rol van IBT volgens haar beleid vrijwel altijd op. Uitgangspunt is namelijk dat als nog juridische procedures lopen of mogelijk zijn, er geen rol is voor IBT. En dat is meestal het geval. De volgende stap 'actief toezicht' wordt daarom meestal niet gezet. De twee formele instrumenten (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing & vernietiging) die de ultieme maatregelen zijn, zijn ook nog nooit ingezet.

Desondanks vulden toezichthouders hun taken vaak actiever in. Er was bij klachten en meldingen een informele aanpak waarbij bemiddeling plaatsvindt tussen klager en de betreffende gemeenten, ook al valt dit volgens het beleid niet onder de IBT-taken en staat het niet in de procedure. Gezien de beperkte capaciteit binnen team-IBT en de taken van IBT die bleven liggen, is de inzet van team-IBT voor deze informele aanpak opvallend.

### Aanbeveling

8. PS: verzoek GS de rol die IBT heeft bij het oplossen van klachten en meldingen in beleid en praktijk op elkaar aan te laten sluiten.

## 2.4 Communicatie met toezichtontvangers en PS was te beperkt

De communicatie met toezichtontvangers en PS was te beperkt en de verantwoording die er wel was, gaf een verkeerd beeld. Aan de ambitie om met toezichtontvangers samen te werken is wisselend invulling gegeven, maar het is duidelijk dat de communicatie te beperkt is om goed toezicht mogelijk te maken. Zo reageren gemeenten vaak niet op informatie-uitvragen van de provincie, communiceerde de provincie zelf de resultaten van de 1-meting niet met gemeenten en stuurde zij de Verordening niet naar waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Ook de informatievoorziening aan PS was te beperkt. GS informeerden PS dat het Uitvoeringsprogramma werd uitgevoerd en gaven daaraan de kleurcode 'groen'. Daardoor kregen PS een verkeerd beeld van de uitvoering van het IBT.

### **Te beperkte communicatie met toezichtontvangers**

Een uitgangspunt van het Gelderse IBT-beleid is transparantie naar toezichtontvangers en burgers. In de praktijk is de communicatie vanuit de provincie echter te beperkt.

Aan de ene kant is terughoudendheid een uitgangspunt van het interbestuurlijk toezicht. Maar aan de andere kant is samenwerking ook een belangrijk principe van de WRGT. Goede communicatie is van belang voor draagvlak en goede medewerking van toezichtontvangers. Daarnaast ziet de provincie zichzelf ook als 'kritische vriend' die het IBT samen met haar partners vorm geeft. Aan die ambitie is wisselend invulling gegeven, maar op dit moment is het relatiebeheer met toezichtontvangers te beperkt voor een goede uitvoering van het toezicht. Zo was het voor de provincie lastig om de nodige informatie te achterhalen wanneer dat nodig was. De toezichthouders van de provincie wisten bij de 0-meting te vaak niet wie contactpersonen bij de gemeenten waren. En op het moment dat de provincie informatie uitvroeg, was de respons laag. Bij de 1-meting (Omgeving) van de provincie reageerden 12 van de 51 gemeenten niet op informatieverzoeken van de provincie, ook niet na een herinnering. De resultaten van de 1-meting deelde de provincie zelf niet met gemeenten, omdat de prioriteit naar de Huisvesting van statushouders ging.

Een ander voorbeeld van beperkte communicatie is dat gemeenten niet betrokken zijn bij de Verordening die PS in 2023 vaststelden. Ambtelijk is aangegeven dat data die de provincie vraagt in de Verordening voor gemeenten nu niet altijd logisch aansluit op de werkwijzen van gemeenten. Ook is de Verordening niet verstuurd aan waterschappen en gemeenschappelijke regelingen terwijl deze voor hen wel relevant is omdat zij op basis van de Verordening documentatie zouden moeten toesturen.

Communicatie was op een aantal momenten intensiever. Zo zijn toezichtontvangers betrokken bij de totstandkoming van het huidige Uitvoeringsprogramma, was er contact

over de 0-meting en wanneer er sprake is van een klacht of melding. Ook waren de contacten structureel bij het domein Huisvesting statushouders.

### Aanbeveling

9. PS: verzoek GS de communicatie met toezichtontvangers te verbeteren.

### Verkeerd beeld aan PS

Daarnaast is ook de communicatie met PS een aandachtspunt. De informatievoorziening naar PS over het Uitvoeringsprogramma verliep via de P&C-cyclus en was beknopt. De inhoudelijke toelichting ging vooral over financieel toezicht. In 2021 schrijven GS in de jaarstukken over interbestuurlijk toezicht dat ze de acties uit het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2020-2023 hebben uitgevoerd. In 2022 staat er als actie dat GS het Uitvoeringsprogramma uitvoeren en wordt daaraan de kleur 'groen' gekoppeld. Dit is mede gebaseerd op financieel toezicht maar laat niet zien dat een deel van het beleid dat GS opstelden niet uitgevoerd werd. Daardoor kregen PS een verkeerd beeld van de uitvoering van het IBT.

Verder kregen PS inhoudelijk een terugkoppeling over Huisvesting van statushouders via periodieke Statenbrieven, maar ging er geen informatie naar PS over de stand van het toezicht voor de domeinen Archief en Omgeving. Toen PS vroegen om een aanleiding voor de Verordening die gericht was op de domeinen Archief en Omgeving, ging de gedeputeerde niet in op het feit dat de basis qua toezicht bij de provincie niet op orde was. De verantwoordelijk gedeputeerde gaf aan dat de aanleiding met name lag op het onderdeel Archief waar de provincie onvolkomenheden zag bij gemeenten. Voor genoemde aanleiding heeft de Rekenkamer geen onderbouwing gevonden.

22

Tekort aan toezicht

#### Informatievoorziening PS Overijssel

In de provincie Overijssel sturen GS jaarlijks een [brief](#) aan PS met totaalbeelden over interbestuurlijk toezicht. Ook is er een [online databank](#) waar de stand van het toezicht per jaar per gemeente en per toezichtdomein te bekijken is.

### Aanbeveling

10. PS: verzoek GS de informatievoorziening aan PS over de stand van het IBT te verbeteren en daarbij de implementatie van deze aanbevelingen te betrekken.

# Bijlage 1: Bronnenlijst

- Rekenkamer Oost-Nederland (2024). Nota van Bevindingen interbestuurlijk toezicht Gelderland.