

Beleid Interbestuurlijk
Toezicht 2026 - 2029

Toe-
zicht
in ver-
binding



INHOUD

3	Samenvatting
5	1. Inleiding
5	1.1 Wat is interbestuurlijk toezicht?
6	1.2 Reikwijdte van het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2026-2029
6	1.3 Wettelijk kader
6	1.4 De rol van de horizontale verantwoording en controle
7	1.5 Maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor toezicht
7	1.6 Missie en rolopvatting
9	2. IBT-beleid 2026-2029
9	2.1 Strategische doelstellingen
9	2.2 De domeinen waarop toezicht wordt gehouden
10	2.3 Vormen van generiek interbestuurlijk toezicht
12	2.4 De werkwijze van systematisch toezicht
13	2.5 Het kleurenmodel voor de toezichtscores
15	3. Ontwikkelingen en ambities
15	3.1 Ambitie en impact
16	3.2 Landelijke ontwikkelingen
19	4. Instrumenten en interventiemethoden
19	4.1 Instrumenten t.b.v. specifiek toezicht: Financieel toezicht
19	4.2 Instrumenten generiek toezicht
22	5. Governance en bedrijfsvoering
22	5.1 Beleids- en verantwoordingscyclus
22	5.2 Prestatie-indicatoren
22	5.3 Financiële consequenties
22	5.4 Implementatie van nieuwe beleidsdoelen
24	Bijlage 1 Beleid IBT 2022-2025: een terugblik
24	Toezichtactiviteiten
25	Evaluatie Beleid IBT 2022-2025
26	Bijlage 2 De toezichtdomeinen
26	Het domein Financieel toezicht
27	Het domein Huisvesting statushouders
27	Het domein Informatie- en archiefbeheer
29	Het domein Omgevingsrecht

SAMENVATTING

Kerntaak Interbestuurlijk toezicht

Eén van de kerntaken van het provinciaal bestuur is erop toe te zien dat wettelijke medebewindstaken, die door het Rijk voor de uitvoering zijn belegd bij lagere overheden, op rechtmatige gronden en naar behoren worden uitgevoerd. Het provinciaal bestuur doet dit via het interbestuurlijk toezicht. De stelselverantwoordelijkheid voor het interbestuurlijk toezicht ligt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Binnen de provincie Noord-Holland is de taak om interbestuurlijk toezicht uit te voeren, belegd bij de directie Beleid, sector Bestuur en Strategie, unit Interbestuurlijk Toezicht (IBT).

Met het toezicht op de risicodomeinen Financiën, Huisvesting statushouders, Informatie- en archiefbeheer en Omgevingsrecht bevordert de provincie het streven naar een veilige en gezonde leefomgeving voor natuur en mens. Hieronder wordt ook de huisvesting van statushouders bedoeld en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden: een goede financiële positie en rechtszekerheid door een goed beheer van de bedrijfsinformatie en archieven. In deze beleidsperiode gaat de provincie in navolging van de andere provincies naar alle waarschijnlijkheid ook toezicht houden op Erfgoed.

Beleid IBT 2026-2029

De provincie Noord-Holland heeft de goede gewoonte om elke vier jaar haar beleidsregels voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht te actualiseren. Het hanteren van deze cyclus brengt veel voordelen met zich mee. Het 'dwingt' de provincie om te reflecteren op de beleidsregels van de achterliggende jaren en geeft tegelijkertijd de mogelijkheid om in te spelen op nieuwe inzichten en landelijke en lokale ontwikkelingen. Met dit geactualiseerde beleid voor de komende vier jaar wil de provincie Noord-Holland zijn toezicht verder moderniseren en professionaliseren.

De wettelijke grondslag en de kern van het interbestuurlijk toezicht is rotsvast. Hierdoor hoeft het IBT-beleid niet helemaal van voor af aan opnieuw te worden bedacht. Net als bij het beleid over de periode 2022-2025 kon worden volstaan met een actualisatie. Alleen waar nodig, is het beleid inhoudelijk aangepast en toekomstbestendig gemaakt.

Vooraf aan deze actualisatie zijn de evaluatievragen uit het vorige beleid door het team Interbestuurlijk Toezicht beantwoord. Dit is terug te vinden in bijlage 1. De antwoorden zijn daar waar van toepassing, gebruikt voor deze actualisatie.

Interbestuurlijk toezicht staat niet op zichzelf. Met het toezicht wordt bijgedragen aan de versterking van de bestuurskracht van de lokale overheden. De horizontale verantwoording aan de gemeenteraad of het algemeen bestuur, vormt het fundament voor de controlerende functie. Het interbestuurlijk toezicht vult dit aan en versterkt daarmee de kwaliteit en rechtmatigheid van de uitvoering van de medebewindstaken.

Voor IBT staat voorop dat het interbestuurlijk toezicht onafhankelijke oordelen geeft per toezichtdomein en dat bestuurskracht geen rol speelt in de beoordeling van de taakuitvoering. Indien daartoe aanleiding is, kunnen de toezichtdomeinen onderling ervaringen en uitkomsten van het toezicht uitwisselen om inzicht te krijgen in het totaalbeeld van de betreffende toezichtontvanger ten aanzien van de vier toezichtdomeinen. Dit inzicht kan een signaal zijn in het bredere perspectief van de bestuurskracht¹ van een gemeente, dat uiteraard door veel meer factoren wordt bepaald.

¹ Bestuurskracht is de capaciteit om als bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid wordt gevoerd dat aan de verwachtingen van de burgers tegemoet komt. Het is de mogelijkheid om als bestuur een zelfstandige politieke rol te spelen t.o.v. de gemeenschap die het bestuur verkozen heeft en dat bepaald wordt door meerdere factoren.

Nieuwe beleidsdoelen en ambities

Met dit geactualiseerde beleid wordt er ingezet op twee speerpunten. Meer dan in de vorige beleidsperiode wil IBT impact hebben op de uitvoeringspraktijk van de toezichtontvanger door ook andere vormen van risicogericht toezicht toe te passen dan alleen het jaarlijks terugkerende systematische toezicht. Daarnaast vindt de provincie het belangrijk dat de relatie met de toezichtontvangers wordt verstevigd door naast het stellen van een *diagnose*, ook de *interactie* als *vakgenoot* met de toezichtontvangers aan te gaan. Dit kan op verschillende manieren, die terugkomen in de afbeelding in paragraaf 3.1.

In paragraaf 2.1 worden vier strategische doelstellingen genoemd, die min of meer nieuw zijn voor deze beleidsperiode. Kortweg zijn dit:

1. De provincie wil in samenwerking maatschappelijke opgaven doelmatig en doeltreffend realiseren door gericht en proportioneel bij te dragen aan het goed en rechtmatig functioneren van de Noord-Hollandse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen door middel van risicogericht toezicht.
2. Door het toezicht op een correcte uitvoering van de medebewindstaken wordt het vertrouwen van burgers en bedrijven bevorderd. Tevens wordt hiermee bijgedragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en de bestuurskracht van de lokale besturen.
3. Er zullen ook andere effectieve toezichtvormen worden ingezet met als doel dat er sneller ingespeeld kan worden op actuele en relevante maatschappelijke ontwikkelingen.
4. Door het verstevigen van de relatie met de ambtelijke contactpersonen bij de toezichtontvangers door middel van *Toezicht in Verbinding* wil IBT steeds meer de overstap maken van corrigeren achteraf naar preventie en ondersteuning voorafgaand aan het systematisch toezicht.

Ambities zijn er ook. Zo is er de wens het systematisch toezicht qua behandelduur te versnellen en daarmee te verkorten. Hiervoor zullen verschillende maatregelen worden genomen, zoals het gebruik maken van bestaande databronnen en nieuwe technologische ontwikkelingen zoals artificiële intelligentie (AI). Hiermee wordt reeds geëxperimenteerd. De tweede ambitie is gericht op de aansluiting met de in maart 2025 vastgestelde *Agenda Kwaliteit Openbaar Bestuur*. De derde ambitie is gericht op het geven van handen en voeten aan het principe van *Toezicht in Verbinding* waarbij de *Interactie* met de toezichtontvanger naast de kant van de *Diagnose* kan bestaan. Hiervoor zullen onder andere meer kennisbijeenkomsten met netwerkvorming worden georganiseerd, best practices worden gedeeld en een (vierde ambitie) IBT-brede klankbordgroep worden opgericht.

Landelijke ontwikkelingen

In deze beleidsperiode vinden er ontwikkelingen plaats naar aanleiding van nieuwe en herziene wetgeving. We noemen:

- de nieuwe Archiefwet; treedt per 1 januari 2027 in werking
- de Wet stelsel openbare bibliotheken; treedt waarschijnlijk ook in per 1 januari 2027
- de Wet versterking regie op de volkshuisvesting; waarschijnlijk in 2026
- wijziging van de Huisvestingswet; datum inwerkingtreding nog onbekend
- Wet versterking VTH-stelsel milieu; bij de vaststelling van dit beleid in internetconsultatie.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt het beleid voor interbestuurlijk toezicht voor de periode van 2026 t/m 2029 beschreven.

Hoofdstuk 1 is een inleidend hoofdstuk waarin beschreven wordt wat interbestuurlijk toezicht is en welke grondslag van toepassing is om deze kerntaak door Gedeputeerde Staten uit te voeren.

In **hoofdstuk 2** wordt de kern van het geactualiseerde beleid voor de komende jaren beschreven.

In **hoofdstuk 3** komen de ambities en landelijke ontwikkelingen aan de orde.

In **hoofdstuk 4** wordt uitgelegd welke instrumenten Gedeputeerde Staten voorhanden hebben in het geval er sprake is van taakverwaarlozing.

Tot slot komen in **hoofdstuk 5** thema's aan bod die de governance en de bedrijfsvoering raken om dit geactualiseerde beleid goed te positioneren.

In **Bijlage 1** wordt kort teruggekeken naar de afgelopen beleidsperiode. Dit wordt onder andere gedaan door middel van de evaluatievragen die in het Beleid IBT 2022-2025 waren opgenomen.

In **Bijlage 2** worden de afzonderlijke toezichtdomeinen met hun specifieke eigenschappen en methodiek van toezicht houden beschreven.

INLEIDING

Voor u heeft u het Beleid Interbestuurlijk Toezicht voor de periode van 2026 tot en met 2029. In dit beleid wordt onder andere de werkwijze van de provincie als interbestuurlijk toezichthouder per toezichtdomein beschreven, de toepassing van het instrumentarium en ontwikkelingen waarmee de provincie in deze beleidsperiode te maken gaat krijgen.

Ook in deze beleidsperiode wil de provincie Noord-Holland met het interbestuurlijk toezicht een relevante bijdrage leveren aan de uitvoering van wettelijke taken door de Noord-Hollandse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Het gaat om taken die belangrijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving, waaronder ook de huisvesting van statushouders wordt bedoeld, en een goede financiële positie en rechtszekerheid door een goed beheer van de bedrijfsinformatie en archieven.

1.1 Wat is interbestuurlijk toezicht?

Interbestuurlijk toezicht is een vorm van toezicht dat in het Memorie van Toelichting van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (verder te noemen: Wrgt) als volgt wordt gedefinieerd.

Interbestuurlijk toezicht is het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de gemeenschappelijke regelingen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden.

Eenvoudig vertaald bestaat interbestuurlijk toezicht uit een stelsel van checks & balances om te onderzoeken of een decentrale overheid voldoet aan de wettelijke eisen van een medebewindstaak. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, kan er interventie plaatsvinden. Daarnaast dienen besluiten in lijn te zijn met wetgeving en het algemeen belang. Het correct uitvoeren van deze taken geeft burgers en bedrijven vertrouwen in de overheid en draagt bij aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Interbestuurlijk toezicht is één van de kerntaken van Gedeputeerde Staten. Met uitzondering van Financieel Toezicht, gebeurt dit overeenkomstig de Wrgt, zoveel mogelijk op *afstand, sober, terughoudend, proportioneel en in vertrouwen*.

Provincies zijn vrij in de manier waarop ze het interbestuurlijk toezicht vormgeven. De provincie Noord-Holland volgt net als de andere provincies, de risicoterreinen die met de komst van de Wrgt interprovinciaal zijn vastgesteld. Het toezicht op deze risicoterreinen, ook bekend als generieke toezichtdomeinen, vindt ten minste jaarlijks en systematisch plaats.

Financieel toezicht en toezicht op de uitvoering van het informatie- en archiefbeheer zijn al geruime tijd een taak van de provincie. Sinds de inwerkingtreding van de Wrgt in 2012 zijn het toezicht op het ruimtelijk-fysiek domein en de huisvesting van statushouders hieraan toegevoegd. Concreet betekent dit dat de provincie toezicht houdt op vier domeinen:

1. Financieel toezicht
2. Huisvesting statushouders
3. Informatie- en archiefbeheer
4. Omgevingsrecht

Door middel van interbestuurlijk toezicht kan er ingegrepen worden op de uitoefening van medebewindstaken door decentrale bestuursorganen; de toezichtontvangers. We kennen twee hoofdvormen hiervan, namelijk de specifieke en de generieke toezichtinstrumenten. Deze worden nader beschreven in hoofdstuk 4.

Het toezicht op minder risicovolle gemeentelijke medebewindstaken wordt door de provincie themagericht, incidentgericht of casusgericht uitgevoerd. Dat betekent dat de provincie op die terreinen alleen actie onderneemt naar aanleiding van signalen of meldingen, zoals een bericht in de media, een klacht van een burger of een incident. Voor het thematisch toezicht bepaalt de provincie waar zij prioriteit aan geeft. Daarnaast is het van belang dat de provincie handelingsperspectief heeft op het moment er taakverwaarlozing wordt waargenomen.

1.2 Reikwijdte van het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2026-2029

Dit Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2026-2029 gaat concreet over het interbestuurlijk toezicht dat door Gedeputeerde Staten wordt uitgevoerd. Het interbestuurlijk toezicht door de provincie richt zich op decentrale overheden, namelijk alle Noord-Hollandse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie zelf participeert, zijn op grond van de in de Wrgt zogenoemde uitvoeringsvervlochten, uitgesloten van interbestuurlijk toezicht door Gedeputeerde Staten.

1.3 Wettelijk kader

De grondslag voor het toezicht door Gedeputeerde Staten is vastgelegd in de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen². Hiermee is het interbestuurlijk toezicht als provinciale taak een wettelijk geborgd onderdeel van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de lokale overheden.

Het specifiek en generiek toezicht kennen elk een eigen wettelijk kader. Specifiek toezicht is een vorm van toezicht dat gericht is op een specifieke taak en strakke kaders kent in de wet. Specifiek toezicht kent een eigen instrumentarium dat ingezet kan worden bij het niet naar behoren functioneren. Het specifiek toezicht vindt zijn grondslag in specifieke wetgeving, zoals voor Financieel toezicht in de Gemeentewet (Titel IV) en de Waterschapswet (o.a. de artikelen 101, 102, 107 en 107a).

Met de Wrgt is in 2012 een einde gemaakt aan het merendeel van de specifieke toezichtbepalingen en is het toezicht voor een groot gedeelte geharmoniseerd naar generiek toezicht. Generiek toezicht is de tegenhanger van specifiek toezicht waarbij uitgegaan wordt van het vertrouwen in het handelen van de toezichtontvanger. Hierdoor vindt het generieke toezicht onder meer op afstand, sober en in vertrouwen plaats.

De instrumenten, die van toepassing zijn op Financieel toezicht, zijn specifiek, in de zin dat ze alleen van toepassing zijn in het kader van de wet waarin ze zijn opgenomen.

De generieke instrumenten zijn in de Provinciewet en de Gemeentewet opgenomen met het oog op generieke toepassing ervan. Interbestuurlijk toezicht kan bij het toezicht op Huisvesting statushouders, Informatie- en archiefbeheer en Omgevingsrecht van twee generieke instrumenten gebruik maken, namelijk:

1. de in artikel 132, vierde lid, van de Grondwet opgenomen bevoegdheid van de Kroon tot 'spontane' vernietiging van besluiten van lagere bestuursorganen wegens strijd met het recht of het algemeen belang;
2. de in artikel 132, vijfde lid, eerste volzin, van de Grondwet opgenomen bevoegdheid om een voorziening te treffen bij verwaarlozing van medebewindstaken door lagere bestuursorganen.

1.4 De rol van de horizontale verantwoording en controle

Interbestuurlijk toezicht staat niet op zichzelf. Door toe te zien op de uitvoeringspraktijk van de medebewindstaken bij de lagere overheden investeert de provincie in de leefomgeving van de Noord-Hollandse inwoners. Hiermee wordt bijgedragen aan de versterking van de bestuurskracht van de lokale overheden. De horizontale verantwoording – waarbij een bestuur primair verantwoording aflegt aan zijn eigen democratisch gekozen orgaan – vormt het fundament voor de controlerende functie. Het interbestuurlijk toezicht vult dit aan en versterkt de kwaliteit en rechtmatigheid van de uitvoering van de medebewindstaken.

De gemeenteraden en algemene besturen dienen dus vanuit hun horizontale verantwoording eerst zelf te controleren of hun gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling de van toepassing zijnde wetgeving naleeft. De informatie die hiervoor wordt gestuurd vanuit de colleges van B&W en de dagelijkse besturen aan respectievelijk de gemeenteraden en algemene besturen, kan eveneens aan Gedeputeerde Staten worden gezonden ten behoeve van het interbestuurlijk toezicht. Hiermee willen we de toezichtlast voor de toezichtontvanger beperken.

² Grondwet, artikel 132, Algemene wet bestuursrecht, artikel 10.2.2, Gemeentewet, artikelen 124 en 273, Waterschapswet, artikel 60 en Omgevingswet, artikel 2.36 en de Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 32b.

Primair vertrouwt Interbestuurlijk Toezicht (IBT)³ op de deskundigheid en de professionaliteit van de lokale overheden. Er mag verwacht worden dat zij hun wettelijke taken op een goede manier uitvoeren en daarbij financieel stabiel zijn. Het proces van horizontale verantwoording, zoals we dat in het duale stelsel kennen, is hierbij behulpzaam.

Interbestuurlijk toezicht, ook verticaal toezicht genoemd, komt altijd op de tweede plaats. Het interbestuurlijk toezicht is immers aanvullend op de controle door de raden en algemene besturen door te monitoren, te controleren, te versterken en te corrigeren daar waar dit nodig is. De veronderstelling hierbij is dat met een goede werking van de horizontale verantwoording en controle het toezicht vanuit de provincie op afstand kan plaatsvinden. De provincie moet kunnen vertrouwen op de controlerende rol van de raad. In de praktijk komt voor dat niet alle raadsleden beschikken over de noodzakelijke kennis voor een goede controle. Interbestuurlijk toezicht helpt hen hierbij.

Daarnaast is de controlerende rol van de gemeenteraad in de eerste plaats politiek van aard.

Het horizontaal mechanisme kan onderhevig zijn aan politieke krachten om kritisch te kunnen en te durven zijn. Een kritische, onafhankelijke blik kan in voorkomende gevallen nodig zijn voor een goede taakuitvoering. Daarom is het belangrijk dat de provincie als verticale toezichthouder hiervoor kan zorgen. De blik van de provincie vormt daarmee een waardevolle aanvulling op de horizontale verantwoording en controle.

1.5 Maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor toezicht

Als alles goed gaat, is er vanuit de samenleving weinig belangstelling of maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor interbestuurlijk toezicht. Het interbestuurlijk toezicht kan door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen ervaren worden als hinderlijk, belastend en van beperkte betekenis. Echter, zodra er iets misgaat, horen we vaak heel snel: en wat heeft het toezicht gedaan om dit te voorkomen?

Toezicht kan ook op gespannen voet staan met autonomie en zelfstandigheid. De principes van de Wrgt, *op afstand, sober, terughoudend, proportioneel en in vertrouwen*, zijn niet voor niets van toepassing. Daarnaast vindt het provinciebestuur het belangrijk een goede relatie te onderhouden met de lokale overheden. We hebben elkaar immers nodig. Vanuit de wettelijke taak die de provincie heeft, kan zij echter niet anders dan in te grijpen als wettelijke taken waarop de provincie toeziet, worden verwaarloosd.

1.6 Missie en rolopvatting

Missie

De missie van Interbestuurlijk Toezicht is als volgt.

De provincie draagt met het interbestuurlijk toezicht bij aan het correct uitvoeren van medebewindstaken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Dit toezicht is belangrijk voor de burgers. Het correct uitvoeren van deze wettelijke taken geeft burgers en bedrijven vertrouwen in de overheid en draagt bij aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Met de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht wil de provincie een positieve impact realiseren op de uitvoeringspraktijk van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in de naleving van wet- en regelgeving en de volledige en correcte uitvoering van medebewindstaken. Dat geeft burgers en bedrijven vertrouwen in de overheid. Dit geldt voor alle domeinen. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

- Financieel toezicht ziet erop toe dat de toezichtontvangers hun begroting op orde houden. Dit voorkomt financiële problemen.
- Vluchtelingen uit conflictgebieden die in Nederland een verblijfsvergunning hebben verkregen, moeten een veilig onderdak krijgen. Gemeenten moeten daarom zorgen voor tijdige huisvesting voor deze mensen. Het toezichtdomein Huisvesting statushouders houdt hierop tweemaal per jaar toezicht.
- Het naleven van wet- en regelgeving op het gebied van informatie- en archiefbeheer heeft een direct effect op de betrouwbaarheid van de overheid. Goed informatiebeheer zorgt ervoor dat relevante informatie snel beschikbaar is en dat daarmee gereconstrueerd kan worden hoe een besluit tot stand is gekomen. Hiermee is de organisatie in staat verantwoording af te leggen over haar handelen. Het toezichtdomein Informatie- en archiefbeheer ziet hierop toe.

³ Als er over interbestuurlijk toezicht als taak wordt gesproken in dit beleid, wordt dit voluit en zonder hoofdletters geschreven. Als het team Interbestuurlijk Toezicht wordt bedoeld, hanteren we de afkorting IBT.

- Om een schone, gezonde en veilige leefomgeving te creëren en te behouden, is het toezicht op Omgevingsrecht belangrijk. Omgevingsrecht regelt onder andere de ordening en de bescherming van de fysieke leefomgeving en stelt grenzen aan de activiteiten die daarop invloed hebben. Evaluaties en ervaringen⁴ van afgelopen jaren hebben geleid tot het inzicht dat de provincie de effectiviteit van het toezicht op het gebied van omgevingsrecht wil versterken. In de beleidsperiode 2026-2029 gaat het toezichtdomein Omgevingsrecht zich dan ook richten op die onderwerpen waarbij de provincie effectief handhavend kan optreden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wettelijke milieueisen en eisen op basis van de Omgevingswet.

Rolopvatting

In de Wrgt is vastgelegd dat de provincie bij de invulling van het interbestuurlijk toezicht louter de rol heeft van toezichthouder in die zin dat de provincie niet in de beleids- of keuzeruimte kan treden van de toezichtontvangers. IBT beoordeelt onafhankelijk hoe toezichtontvangers hun taken uitvoeren, zonder mee te wegen wat de beleidsdoelen van de provincie zijn. Zo voorkomt de provincie dat rollen door elkaar gaan lopen.

Bij maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving kan de provincie als toezichthouder een agenderende, signalerende en informerende rol spelen. Voorbeelden hiervan zijn het organiseren van kennis- en themabijeenkomsten en het jaarlijks versturen van een (begrotings)circulaire. De hierbij opgedane kennis kan vanuit de toezichthouders weer gedeeld worden met de beleidsafdelingen binnen de provinciale organisatie.

⁴ Uit de evaluaties bleek dat het IBT voor enkele onderzochte thema's geen mogelijkheden (= handelingsperspectief) had om verbeteringen op te leggen. Gemeenten hebben namelijk de vrijheid om bepaalde thema-onderwerpen wel of niet als prioriteit te benoemen in hun beleid. Heeft de gemeente het thema niet als prioriteit benoemd, dan kan IBT niet ingrijpen.

IBT-BELEID 2026-2029

2.1 Strategische doelstellingen

De provincie Noord-Holland streeft met de invulling van interbestuurlijk toezicht naar een overheid die haar medebewindstaken structureel en consequent goed uitvoert. Het toezicht moet inwoners en bedrijven het vertrouwen geven dat deze taakuitvoering geborgd is en bescherming biedt. Door hiernaar te handelen, wordt bijgedragen aan de bestuurskracht van de lokale overheden en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Toezichtontvangers voeren hun medebewindstaken niet alleen uit volgens de wettelijke regels, maar geven hierdoor ook het goede voorbeeld aan hun inwoners en gevestigde bedrijven.

Met deze doelstelling voor ogen legt de provincie zich de volgende strategische doelstellingen voor de komende beleidsperiode op:

1. De provincie draagt gericht en proportioneel bij aan het goed en rechtmatig functioneren van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen door middel van risicogericht interbestuurlijk toezicht. Het doel dat de provincie hierbij nastreeft, is om in samenwerking maatschappelijke opgaven doelmatig en doeltreffend te realiseren.
2. De provincie ziet toe op en bevordert een correcte uitvoering van de medebewindstaken bij haar toezichtontvangers. Hiermee wordt het vertrouwen van burgers en bedrijven bevorderd en wordt er bijgedragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en de bestuurskracht van de toezichtontvangers.
3. De provincie wenst sneller in te spelen op actuele en relevante maatschappelijke ontwikkelingen, die het toezicht raken. Naast het jaarlijks terugkerende systematische toezicht zullen hiervoor ook andere toezichtvormen worden ingezet, zoals thema- en casusonderzoeken, het organiseren van kennisbijeenkomsten en het bevorderen van netwerkvorming.
4. Interbestuurlijk toezicht gaat in deze beleidsperiode uitvoering geven aan het *Toezicht in Verbinding*. Door een goede relatie met de toezichtontvangers op te bouwen en te onderhouden, wil IBT steeds meer de overstap maken van corrigeren achteraf naar preventie en ondersteuning voorafgaand aan het systematisch toezicht.

De strategische doelstellingen sluiten aan op het gestelde in het Coalitieakkoord 2023-2027, het hiervan afgeleide werkprogramma en de Agenda Kwaliteit Openbaar Bestuur.

Wat in elk IBT-beleid van de provincie Noord-Holland steeds centraal staat, is het versterken van de effectiviteit en de impact van het toezicht op de uitvoeringspraktijk. Dit heeft zijn uitwerking in:

1. De domeinen waarop toezicht wordt gehouden;
2. De wijze waarop toezicht wordt gehouden.

2.2 De domeinen waarop toezicht wordt gehouden

In deze paragraaf worden de toezichtdomeinen kort geïntroduceerd. In het volgende hoofdstuk worden deze toezichtdomeinen uitgebreider beschreven.

Financiën

Financieel toezicht valt onder de noemer van specifiek toezicht. Voor de provincie is dit een jaarlijks verplicht uit te voeren taak op basis van wetgeving, zoals genoemd in paragraaf 1.3.

Huisvesting statushouders

Gemeenten krijgen elk halfjaar vanuit het Rijk bericht hoe groot de taakstelling is in het huisvesten van statushouders in het desbetreffende halfjaar. IBT controleert namens het Rijk het halen van de halfjaarlijkse taakstelling door gemeenten.

Informatie- en archiefbeheer

De provincie ziet toe op naleving van de Archiefwet bij onze toezichtontvangers. Het toezicht richt zich op de duurzame toegankelijkheid van digitale en fysieke archieven. Met een goed beheer van de bedrijfsinformatie, dat als overheidsinformatie wordt beschouwd, zorgen de lokale overheden er onder andere voor dat de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in het geding komt, er bestuurlijk verantwoording afgelegd kan worden over het handelen en dat informatie met cultureel-historische waarde behouden blijft.

Omgevingsrecht

Omgevingsrecht is een verzamelterm voor wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving, zoals milieu, natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling. De Omgevingswet vormt sinds 1 januari 2024 de grondslag voor de toetsing ten behoeve van het behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen van een veilige en gezonde leefomgeving. Het toezichtdomein Omgevingsrecht richt zich op die onderwerpen binnen het omgevingsrecht waar Gedeputeerde Staten handelingsperspectief hebben en daarmee impact kunnen hebben op de uitvoeringspraktijk.

Erfgoed

De provincie koos er de afgelopen beleidsperiode voor om alleen toezicht te houden op de taken die de grootste risico's met zich meebrachten voor de gezondheid en het welzijn van burgers. Het toezicht op erfgoed, dat interprovinciaal ook als één van de risicodomeinen wordt beschouwd, was bij de provincie Noord-Holland geborgd in het incidentgericht toezicht. Ontvangen meldingen die betrekking hadden op het mogelijk niet voldoen aan vigerende wet- en regelgeving op dit gebied, werden onderzocht en indien nodig werd er ingegrepen. Als dit van toepassing was, werden hierbij de beleidsmedewerkers van de provincie betrokken. De provincie heeft immers ook andere mogelijkheden om archeologische waarden in de praktijk veilig te stellen, zoals kennisnetwerken, handreikingen en ondersteuning van gemeenten via de steunpunten voor erfgoed.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de wetgeving op erfgoed hierin ondergebracht. Ten tijde van het schrijven van dit beleid wordt er, mede op aandringen van het Rijk, samen met de beleidsmedewerkers onderzocht óf en zo ja, op welke wijze het toezicht op erfgoed kan plaatsvinden. Het verzoek om hiervoor de beschikbare gelden van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) te verkrijgen, is onlangs voor een formatie van 0,8 fte ingediend.

2.3 Vormen van generiek interbestuurlijk toezicht

Het generiek interbestuurlijk toezicht kent in de uitvoering een variatie aan vormen. Het Financieel toezicht heeft als specifiek toezicht zijn eigen methode. Deze wordt beschreven in bijlage 2.

De bekendste en meest gebruikte vorm van toezicht is het systematisch toezicht. Andere vormen worden eveneens hieronder beschreven. Het gevarieerde aanbod van toezichtvormen is een voortzetting van voorgaand beleid.

- *Systematisch toezicht*

Dit is het bij herhaling jaarlijkse toezicht op de uitvoering van relevante wet- en regelgeving bij de Noord-Hollandse toezichtontvangers op basis van vooraf vastgestelde en gecommuniceerde criteria. Deze criteria verschillen per toezichtdomein.

Met dit toezicht zijn verschillende vormen van benchmark mogelijk, zoals een vergelijking tussen bestuursorganen, bijvoorbeeld in de regio, of het functioneren van één bestuursorgaan in verschillende jaren over alle toezichtdomeinen heen. Het systematisch toezicht leent zich goed voor beslissingen, handelingen en resultaten die jaarlijks (of vaker) aan de orde zijn. Zo worden verbeteringen in de tijd transparant en kunnen er zowel aan de kant van IBT als aan de kant van de toezichtontvangers doelen voor zowel de korte als de lange termijn worden gesteld.

Voor het systematisch toezicht worden de vijf basisprincipes gehanteerd, zoals voorgeschreven in de Wrgt: *op afstand, sober, terughoudend, proportioneel en in vertrouwen*. De provincie doet dit op basis van gedifferentieerd toezicht. Dit wil zeggen dat daar waar voorgaande beoordelingen dit toelaten, toezichtontvangers niet jaarlijks volledig worden beoordeeld. Anderszins kan het toezicht ook worden geïntensiveerd als er redenen tot zorg zijn.

De provincie kent derhalve drie toezichtregimes:

1. Sober toezicht
2. Regulier toezicht
3. Verscherpt toezicht

De toezichtregimes worden verderop in dit hoofdstuk beschreven, namelijk in paragraaf 2.5.

De uitkomsten van het systematisch toezicht delen we per brief mee aan de raad c.q. het algemeen bestuur voor Financieel toezicht en aan het college dan wel het dagelijks bestuur voor de generieke toezichtdomeinen. De bevindingen van de gemeenten zijn per toezichtdomein te vinden op de interactieve kleurenplattegrond van Noord-Holland op de website van de provincie op de [webpagina van IBT](#).

- *Thematisch toezicht*

Elk toezichtgebied kent thema's die om specifiek onderzoek vragen. Thematisch toezicht is dan ook een eenmalig toezicht dat zich richt op een specifiek onderwerp dat binnen het toezichtdomein van toepassing is. Het kan bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel zijn van wetgeving dat op dat moment niet in het systematisch toezicht aan bod komt of een algemeen actueel probleem. Ook leent deze onderzoeksvorm zich voor het implementeren van een structurele methode die de betreffende wet verlangt, zoals een kwaliteitssysteem binnen het informatie- en archiefbeheer.

Met een themaonderzoek wil de provincie doorgronden welke risico's er zijn en welke beheersmaatregelen de toezichtontvangers nemen om ongewenste gebeurtenissen te voorkomen. Dit toezicht leent zich dan ook goed om van elkaar te leren.

Het onderzoek kan uit een mix van elementen bestaan, zoals bureauonderzoek, interviews en praktijktoetsen. De uitkomsten zijn niet alleen voor de toezichtontvangers en IBT interessant, maar helpen ook bestuurders om adequaat te handelen en passende beslissingen te nemen.

Het resultaat van een themaonderzoek is een door Gedeputeerde Staten vastgesteld rapport. Dit wordt breed binnen Noord-Holland gedeeld, maar kan ook interprovinciaal en landelijk bekend worden gemaakt.

- *Combinatie van systematisch en thematisch toezicht*

Noord-Holland kent een hybride vorm van systematisch en thematisch toezicht. In dat geval wordt er binnen het systematisch toezicht eenmalig een diepgaander onderzoek op één specifiek thema uitgevoerd. Deze combinatie kan heel goed worden uitgebreid met een praktijktoets. Praktijktoetsen zijn bedoeld om de juistheid van de aangeleverde informatie te toetsen in de praktijk. De uitkomsten van de praktijktoetsen kunnen worden gebruikt om het toezicht aan te scherpen. Praktijktoetsen kunnen verschillen per domein.

- *Incidentgericht toezicht*

Incidentgericht toezicht wordt uitgevoerd op basis van meldingen die de provincie ontvangt van burgers en bedrijven of door alarmerende berichten in de media, over de uitvoering van een wettelijke taak bij één van de toezichtontvangers. Deze vorm van toezicht ziet op alle wettelijke medebewindstaken. Dit beperkt zich dus niet tot de risicovolle medebewindstaken waarop de provincie standaard toezicht houdt. Een melding wordt altijd met voorrang in behandeling genomen.

Op basis van een melding wordt eerst beoordeeld of IBT het juiste loket is om de melding in ontvangst te nemen en te onderzoeken. Dit is alleen het geval als er redenen zijn om te veronderstellen dat er sprake is van taakverwaarlozing. IBT is niet bevoegd om op te treden als er juridische procedures mogelijk zijn of nog niet zijn afgerond. Tevens is van belang of IBT handelingsperspectief richting het betreffende bestuursorgaan heeft. Op tal van onderwerpen heeft een bestuursorgaan namelijk beleidsvrijheid of betreft het autonome taken, dus geen medebewindstaken, en dan heeft IBT geen handelingsperspectief richting gemeenten.

Als de melding voor IBT ontvankelijk is, volgt een procedure waarbij in het kader van hoor en wederhoor de betrokken partijen om relevante informatie wordt gevraagd. Op basis van deze informatie start een onderzoek waarbij IBT bevoegd is een oordeel te vellen en daaraan maatregelen te verbinden door de interventieladder toe te passen, die de taakverwaarlozing ongedaan moeten maken. Meerdere incidentmeldingen van verschillende bronnen over één bepaald aspect kunnen aanleiding zijn voor casusgericht toezicht.

Bij privaatrechtelijke kwesties bestaat de bijdrage van IBT uit het verbeteren van de communicatie tussen de partijen en het uitleggen van taken en verantwoordelijkheden.

- *Casusgericht toezicht*

Deze vorm van toezicht betreft het toezicht op een specifieke situatie. Casusgericht toezicht wordt ingezet als het vermoeden rijst dat een toezichtontvanger zich in één bepaalde casus niet aan de wettelijke verplichtingen houdt en dit substantiële maatschappelijke gevolgen heeft. Dit vermoeden is meestal afkomstig van of uit andere bronnen, bijvoorbeeld meldingen van burgers, berichten in de media, informatie van afdelingen van een gemeente of de provincie zelf of van (leden van) het college van Gedeputeerde Staten.

2.4 De werkwijze van systematisch toezicht

Zoals de term systematisch toezicht al impliceert, verloopt de methode van deze vorm van toezicht bij de provincie Noord-Holland steeds met dezelfde algemene activiteiten, te weten:

- relevante informatie verzamelen;
- de verkregen informatie beoordelen in relatie tot de toezichtcriteria, die gebaseerd zijn op wettelijke bepalingen;
- een ambtelijk verificatiegesprek voeren met de toezichtontvanger;
- het concept-oordeel laten beoordelen door de ambtelijk contactpersoon;
- het definitieve oordeel versturen, dat gericht is aan het college van B&W of het dagelijks bestuur.

In het kort worden deze stappen, al dan niet gecombineerd, uitgelegd. In het volgende hoofdstuk, waar elk toezichtdomein uitgebreider wordt beschreven, komt de specifieke werkwijze per toezichtdomein aan de orde.

Informatieverzameling

Voor het systematisch toezicht op de risicodomeinen heeft IBT informatie nodig van de toezichtontvangers. Deze informatie wordt voor drie van de vier toezichtdomeinen verkregen overeenkomstig de [Verordening systematische toezichtinformatie 2023](#). Voor Huisvesting statushouders wordt de informatie verkregen van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA).

De informatie die de toezichtontvangers dienen aan te leveren, is in principe dezelfde verantwoordingsinformatie die het college dan wel het dagelijks bestuur aan de raad dan wel het algemeen bestuur moet aanleveren. De toezichtlast wordt hiermee voor de toezichtontvanger beperkt.

Daarnaast kunnen ook andere bronnen gebruikt worden bij de beoordeling, zoals (gepubliceerde) onderzoeken, bijvoorbeeld van Rekenkamers en archiefinstellingen. Via openbare bronnen als het [Omgevingsloket](#) en www.officielebekendmakingen.nl is het mogelijk om relevante informatie te vinden over ruimtelijke ordening en vergunningverlening door gemeenten. Daarnaast bieden de inmiddels verplichte portalen voor (actieve) openbaarmaking veel informatie, die behulpzaam kan zijn voor het toezichtoordeel.

Totstandkoming toezichtoordeel

Aangezien de toezichtdomeinen weinig raakvlakken met elkaar hebben, hanteert elk domein zijn eigen toezichtcriteria. In sommige gevallen zijn deze landelijk met de andere provincies afgestemd dan wel bestaat hiertoe de wens. Zodra de beoordeling is gedaan, worden de bevindingen op ambtelijk niveau besproken met de toezichtontvanger in een zogenoemd verificatiegesprek. De formele brief met het toezichtoordeel vanuit generiek toezicht is gericht aan het bestuur; de brief van Financieel toezicht is gericht aan de gemeenteraad en/of het algemeen bestuur.

Bepaling toezichtregime en maatwerk per gemeente

Op basis van het toezichtoordeel wordt, eventueel in combinatie met het toezichtoordeel ervoor, zowel de trede van de interventieladder als het toezichtregime voor het volgende jaar bepaald. De toetseisen op het gebied van de governance kleuren het beeld verder in. Het hebben van een eigen kwaliteitssysteem kan bijvoorbeeld extra vertrouwen geven over de taakuitvoering. De provincie kan ook besluiten om een gemeente die al enkele jaren de taken goed uitvoert, toch niet 'op afstand te zetten' omdat er bijvoorbeeld bestuurlijke wisselingen zijn geweest, een hoog verloop in de organisatie of geen vorderingen worden gemaakt ten aanzien van de aanbevelingen. De toezichthouder vormt derhalve een totaalbeeld op basis van verschillende indicatoren. Het totaalbeeld bepaalt uiteindelijk het toezichtregime. De toezichtregimes worden in de volgende paragraaf beschreven.

2.5 Het kleurenmodel voor de toezichtscores

Het kleurenmodel voor de toezichtscores wordt door IBT gebruikt om na de beoordeling op inzichtelijke wijze te tonen hoe het ervoor staat met de taakuitvoering van de toezichtontvangers op de verschillende toezichthoudende domeinen. Het kleurenmodel bestaat uit de vier kleuren, te weten:

Beoordelingskleur	Betekenis
Groen	Goed
Geel	Enige verbetering noodzakelijk
Oranje	Veel verbetering noodzakelijk
Rood	Onvoldoende

Deze kleuren worden gebruikt in de jaarverslagen van IBT en voor de interactieve Noord-Hollandse kleurenplattgrond. De beoordeling bepaalt de aanbevelingen die de toezichthouder opneemt in zijn toezichtbrief. Hoe slechter de totaalscore, hoe dwingender de aanbevelingen kunnen zijn en hoe hoger de trede van de interventieladder. Bij Financieel toezicht op gemeenten wordt in november het toezichtregime voor het komende begrotingsjaar bepaald aan de hand van een snelle doorsteek of de begroting voldoet aan de wettelijke criteria structureel en reëel sluitend en of de begroting tijdig is ingediend.

De toezichtregimes die de provincie voor generiek toezicht hanteert, zijn:

1. Sober toezicht
2. Regulier toezicht
3. Verscherpt toezicht

1. Sober toezicht

Bij de domeinen Informatie- en archiefbeheer en Omgevingsrecht versobert het toezicht gedurende twee jaar wanneer een toezichtontvanger twee jaar achtereenvolgende taken goed heeft uitgevoerd.

Versoberd toezicht houdt een toezicht op hoofdlijnen in. Dit wil zeggen dat de toezichtontvanger volgens de normale procedure informatie aanlevert, waarna de toezichthouder vervolgens alleen naar de aanbevelingen van de archivaris kijkt en naar de vorderingen van de verbetermaatregelen.

Er vindt in principe geen verificatiegesprek plaats tenzij hiertoe een aanleiding is.

Als na twee jaar 'toezicht op afstand' het nog steeds goed gaat, volgt in het derde jaar een reguliere (volledige) beoordeling. Daarbij wordt ook een verificatiegesprek gevoerd om na te gaan of de bevindingen uit het verslag nog actueel zijn op het moment van beoordelen. Als ook dat oordeel weer een 'goed' scoort, ontvangt de toezichtontvanger opnieuw voor twee jaar sober toezicht.

2. Regulier toezicht

Regulier toezicht is de standaardnorm. Bij regulier toezicht dient alle gevraagde informatie jaarlijks conform de eerdergenoemde *Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Holland 2023* uiterlijk 15 juli ingediend te zijn. Voor het vaststellen van het definitieve toezichtoordeel vindt er een zogenoemd verificatiegesprek plaats op ambtelijk niveau.

Voor informatie- en archiefbeheer geldt dat bij een ambtelijke fusie of een herindeling de betreffende toezichtontvangers standaard in de voorbereidende periode en in het eerste jaar na de fusie, regulier toezicht krijgen. Als na de eerste toezichtronde nadat de fusie is gerealiseerd, blijkt dat de fusie geen negatief effect heeft op het informatie- en archiefbeheer, kan de nieuw gevormde organisatie in dit geval al na één jaar weer sober toezicht ontvangen tenzij de toezichthouders redenen zien om tussentijds te besluiten het toezicht aan te scherpen.

3. Verscherpt toezicht en het Plan van Aanpak

Het toezichtregime 'verscherpt' geldt ten minste voor de score *Onvoldoende* (rood) en twee achtereenvolgende keren *Veel verbetering noodzakelijk* (oranje). Een toezichthouder kan om moverende redenen ook bij één keer oranje al om een Plan van Aanpak vragen. Ook andere maatregelen zijn mogelijk wanneer de toezichthouder dit passend vindt.

Op het moment dat een toezichtontvanger onder *verscherpt toezicht* wordt gesteld, bevindt deze zich op trede 3a van de interventieladder. Op dat moment wordt het toezichtregime verscherpt door in elk geval het eerste jaar tussentijds

ambtelijke toezichtsgesprekken te houden waarbij afspraken worden gemaakt met de betreffende toezichtontvanger om de aangetroffen taakverwaarlozing aan te pakken. De toezichthouder zal hiervoor een door het college of dagelijks bestuur vastgesteld Plan van Aanpak eisen waarin duidelijk alle verbeteractiviteiten zijn opgenomen. Voor Informatie- en archiefbeheer geldt dat in het Plan van Aanpak ten minste alle aanbevelingen van de archivaris én IBT worden benoemd met bijbehorende verbetermaatregelen. Deze dienen SMART⁵ te worden gedefinieerd, inclusief de wijze van regie op dit plan, de in te zetten middelen en capaciteit.

IBT ziet het Plan van Aanpak als één van de meest effectieve nalevingsmethoden om de taakverwaarlozing structureel op te heffen en herhaling van de situatie te voorkomen. Met het Plan van Aanpak krijgt de toezichtontvanger de ruimte om zelf tot een oplossing te komen die het beste past binnen de eigen cultuur en bedrijfsvoering. De toezichthouder monitort tijdens de extra toezichtsgesprekken of de acties uit het Plan van Aanpak volgens de planning worden uitgevoerd. IBT houdt hierbij vooral het uiteindelijke doel voor ogen: het beëindigen van de taakverwaarlozing.

De toezichthouder kan akkoord op het Plan van Aanpak geven, als het plan ten minste SMART beschrijft:

1. welke concrete activiteiten de betreffende toezichtontvanger gaat uitvoeren;
2. wanneer het bestuursorgaan deze activiteiten gaat uitvoeren;
3. hoe intern gemonitord wordt dat de toezichtontvanger zijn taken niet meer verwaarloost;
4. hoe voorkomen gaat worden dat de taakverwaarlozing nog eens optreedt.

Indien tijdens de fase van het ambtelijk verscherpt toezicht afspraken niet (kunnen) worden nagekomen en daarmee niet tot de gewenste resultaten leiden, zal er een bestuurlijk overleg tussen de portefeuillehouder van de provincie en het bestuur van de toezichtontvanger worden gearrangeerd, waarbij de bestaande afspraken kunnen worden bevestigd dan wel worden herijkt. Dit is trede 3b van de interventieladder. De volgende stap is de vooraankondiging van indeplaatsstelling.

5 SMART is het acroniem van Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdpad.

ONTWIKKELINGEN EN AMBITIES

3.1 Ambitie en impact

Naast de verschillende toezichtvormen en systematiek die de provincie hanteert om het interbestuurlijk toezicht uit te voeren, zijn er ook ambities om in deze bestuursperiode mee aan de slag te gaan. De ambities zijn:

1. *Systematisch toezicht versnellen en verkorten*

De toezichtdomeinen Informatie- en archiefbeheer en Omgevingsrecht zijn veel tijd kwijt aan het systematisch toezicht. In deze beleidsperiode wordt erop ingezet om het systematisch toezicht substantieel in tijd terug te brengen, zodat het toezicht versneld kan worden uitgevoerd en de periode hiermee verkort wordt.

De maatregelen die hiervoor genomen gaan worden, zijn onder andere gebruik te maken van aanwezige data en nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals artificiële intelligentie (AI).

Hiermee wordt al geëxperimenteerd en de resultaten zijn veelbelovend.

Daarnaast zijn er ideeën om bij Omgevingsrecht per jaar verschillende toezichtcriteria te hanteren.

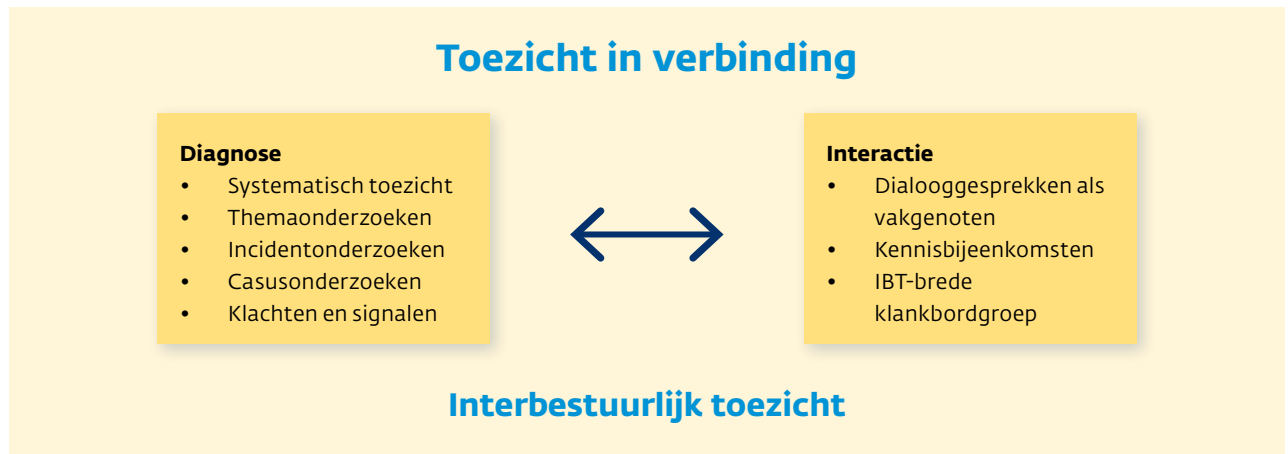
Informatie- en archiefbeheer wenst in deze beleidsperiode de ontvangst van de informatie die de toezichtontvangers moeten leveren, te spreiden over het jaar zodat ook de beoordelingen over het jaar gespreid kunnen worden. Tevens wordt er met de komst van de nieuwe Archiefwet bezien of de toezichtmethodiek compacter en praktischer kan worden. De tijd die met de genoemde maatregelen vrijkomt, kan aan de andere effectieve vormen van toezicht worden gewijd en aan het organiseren van kennisbijeenkomsten.

2. *IBT zoekt aansluiting bij de Agenda Kwaliteit Openbaar Bestuur*

Op 20 maart 2025 is de Agenda Kwaliteit Openbaar Bestuur door Gedeputeerde Staten vastgesteld. In deze agenda heeft het interbestuurlijk toezicht een prominente rol gekregen als tweede programmalijn. Zowel vanuit de programmaorganisatie van de agenda als vanuit IBT wordt eraan gewerkt om het interbestuurlijk toezicht aan te laten sluiten op de agenda. Het doel is om de kwaliteit van het openbaar bestuur te versterken door informatie over de kwaliteit van het bestuur bij elkaar te brengen, vroegtijdig het gesprek te voeren en ondersteuning te bieden. Dit sluit aan bij het IBT-beleid dat in de afgelopen vier jaar werd gevoerd en waarbij IBT heeft laten zien een gesprekspartner te kunnen zijn voor overheden, burgers en organisaties waarbij kennis en ervaring wordt gedeeld.

3. *Toezicht in verbinding*

Om uitvoering te geven aan de tweede programmalijn van de Agenda Kwaliteit Openbaar Bestuur wil IBT het zogenoemde Toezicht in verbinding hanteren. Het interbestuurlijk toezicht heeft niet alleen de taak om te toetsen of de toezichtontvangers wet- en regelgeving goed naleven, maar heeft ook een verbindende rol. In onderstaand model komen die twee kanten van het interbestuurlijk toezicht goed naar voren: de taak van de diagnose naast de taak van interactie. Behalve toezichthouders zijn we immers binnen de specifieke toezichtdomeinen ook vakgenoten van de ambtelijke contactpersonen bij de toezichtontvangers. Vanuit die tweede rol kunnen we veel van elkaar leren. Ook dragen we hiermee bij aan het inzichtelijk maken van de uitvoeringskracht van onze toezichtontvangers. IBT gaat voor het Toezicht in verbinding het volgende model hanteren. Dat zal in deze beleidsperiode meer handen en voeten gaan krijgen en gaat IBT helpen om een goede balans te vinden tussen deze twee aandachtsgebieden.



4. IBT-brede klankbordgroep

Tot slot heeft IBT de ambitie om deze beleidsperiode structureel vorm te geven aan een Klankbordgroep IBT. Een klankbordgroep, die bestaat uit een (hoog-)ambtelijke vertegenwoordiging van alle toezichtdomeinen en de drie verschillende overheden kan zeer behulpzaam zijn in het leveren van input aan en het toetsen van voornemens en reflecteren op gedane activiteiten. Andere provincies hebben goede ervaringen met een dergelijke klankbordgroep.

3.2 Landelijke ontwikkelingen

Agenda Toekomst Toezicht

Bij het beleid van de afgelopen jaren was het landelijke programma Agenda Toekomst Toezicht (ATT) nog zeer actief. Het programma is gestart in 2019 en heeft met financiering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vijf jaar geduurd. Het ATT was een samenwerking van het Rijk (ministeries van BZK en Financiën), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG).

In 2019 is de agenda uitgewerkt in het *Actieplan toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht*. Een landelijk programmateam, waarin alle gremia waren vertegenwoordigd, hebben van 2019 tot en met 2024 verschillende activiteiten en producten ontwikkeld ten behoeve van de volgende vijf actielijnen.

1. Versterken van de verbinding tussen horizontale controle en verticaal toezicht
2. Verbeteren van de dialoog
3. Beter leren via toezicht
4. Uniformeren van de uitvoering van het toezicht
5. Richten op gedeelde risico's

In november 2023 is het programma succesvol afgesloten met een goed bezocht congres. Ondanks dat het programma opgehouden is te bestaan, blijven de vijf thema-onderwerpen actueel. In dit beleid wordt dan ook nog steeds rekening gehouden met deze onderwerpen.

Evaluatie door BZK op effectiviteit interbestuurlijk toezicht

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de Miljoenennota van 2025 aangekondigd dat ze in 2026 een evaluatie willen uitvoeren op de effectiviteit van het interbestuurlijk toezicht door de provincies. Op het moment van schrijven aan dit beleid kon het ministerie hierover nog geen nadere informatie verschaffen. De vorige evaluatie dateert van 2017.

Nieuwe wetgeving

Tijdens de beleidsperiode 2026-2029 gaat nieuwe wetgeving in werking treden, die invloed zal en kan hebben op de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht. Bij vaststelling van dit beleid is er nog te weinig bekend hoe het interbestuurlijk toezicht voor de onderstaande wetten eruit gaat zien. Oriëntatie vindt onder meer in de interprovinciale vakberaden en in het Landelijk Coördinatorenoverleg IBT plaats, waaraan ook vertegenwoordigers van BZK, IPO en VNG deelnemen.

Het gaat hierbij om de volgende wetten:

1. Archiefwet 20xx; inwerkingtreding per 1 januari 2027
2. Wet stelsel openbare bibliotheken; datum inwerkingtreding waarschijnlijk 1 januari 2027
3. Wet versterking regie volkshuisvesting; datum inwerkingtreding onbekend
4. Huisvestingswet; datum inwerkingtreding onbekend
5. Wet versterking VTH-stelsel milieu, datum inwerkingtreding onbekend

Ad. 1 Modernisering van de Archiefwet

De nieuwe Archiefwet treedt per 1 januari 2027 in werking. De belangrijkste veranderingen zijn:

- van oudsher bekende begrippen worden gewijzigd naar meer algemene aanduidingen, zoals *archiefbescheiden* in *documenten* en *zorgdrager* in *het verantwoordelijk orgaan*;
- de overbrengingstermijn van blijvend te bewaren archieven naar de archiefbewaarplaats wordt van twintig jaar verkort naar tien jaar;
- het beperken van de openbaarheid van informatie moet beter worden gemotiveerd;
- alle decentrale overheden zijn verplicht om een archivaris aan te stellen;
- de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling dienen de archivaris en de archiefbewaarplaats voor de gemeenschappelijke regeling aan te wijzen.

Het effect van de nieuwe Archiefwet is weliswaar groot op de uitvoeringspraktijk bij de toezichtontvangers, maar betrekkelijk klein ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht. Desalniettemin zal een aantal toezichtcriteria aangepast moeten worden. Binnen het vakberaad LOPAI wordt hierop reeds voorgesorteerd.

Ad. 2 Wet stelsel openbare bibliotheken

Naar verwachting wordt de nieuwe Wet stelsel openbare bibliotheken (Wsob) per 1 januari 2027 van kracht. Bij het schrijven van dit beleid lag de wettekst voor advies bij de Raad van State.

Nieuw aan deze wet is onder andere dat er een zorgplicht komt voor alle Nederlandse gemeenten om minimaal één volledige bibliotheekvoorziening in stand te houden. De zorgplicht wordt als volgt beschreven:

Het college van burgemeester en wethouders dan wel het bestuurscollege heeft tot taak het in stand houden van ten minste één voor een ieder toegankelijke openbare bibliotheekvoorziening in de gemeente respectievelijk openbaar lichaam.

Bij deze wetswijziging is een taak voor IBT van de provincies weggelegd en wel dat de provincies inhoudelijk de meerjarenplannen moeten toetsen die gemeenten verplicht op moeten stellen in samenwerking met de bibliotheken. Aan de inhoud van de meerjarenplannen zijn voorwaarden verbonden. Gemeenschappelijke toezichtcriteria zijn in concept gereed. Daarnaast kunnen provincies gebruik maken van gegevens uit openbare databronnen. Het instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht is hierbij van toepassing.

Het Rijk bekostigt het interbestuurlijk toezicht door provincies voor dit nieuwe domein. Op basis van het aantal gemeenten in een provincie wordt er ongeveer € 700.000 per jaar onder de provincies verdeeld. De provincie Noord-Holland zal ongeveer € 90.000 per jaar hiervoor ontvangen. Omdat dit een nieuw toezichtdomein voor de provincies betreft, wordt er rekening mee gehouden dat het opzetten van dit toezicht enige tijd gaat kosten.

Ad. 3 Wet versterking regie volkshuisvesting

Het voorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting versterkt onder meer de coördinerende rol van de provincie op het terrein van woningbouw en de volkshuisvesting. Gemeenten moeten in hun huisvestingsverordening volgens deze nieuwe wet bepaalde wettelijke urgentiecategorieën opnemen en binnen woningmarktregio's een evenwichtige verdeling maken van urgent woningzoekenden. De provincie is voorzien om toezichthouder te worden op deze gemeentelijke taak en kan daarbij de instrumenten inzetten die IBT hanteert. Binnen de provincie Noord-Holland, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en in gesprekken met partners wordt op het moment van schrijven aan dit beleid onderzocht hoe er precies invulling kan worden gegeven aan deze toezichttaak.

Ad. 4 Huisvestingswet

Op het moment dat dit geactualiseerde IBT-beleid wordt vastgesteld, ligt het Wetsvoorstel schrappen voorrang statushouders bij de Tweede Kamer. In het voorstel schrapt het kabinet de mogelijkheid voor gemeenten om statushouders voorrang te geven op sociale huurwoningen op grond van het feit dat ze statushouder zijn. Provincies worden belast met het toezicht op het naleven van het verbod op voorrang. Het instrumentarium voor het toezicht op de naleving van het voorrangverbod is de bestuurlijke interventieladder. Het is onzeker of beide Kamers het wetsvoorstel zullen aannemen.

Ad. 5 Wet versterking VTH-stelsel milieu

Er ligt een wetsvoorstel voor de 'Wet versterking VTH-stelsel milieu' waarin de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu meer wil gaan sturen op de robuustheid van de omgevingsdiensten. Men constateert namelijk dat omgevingsdiensten niet altijd in staat zijn om hun VTH-taken voldoende goed uit te voeren. De taken die omgevingsdiensten in mandaat van gemeenten (en provincie) uitvoeren, worden als zeer belangrijk beschouwd voor de kwaliteit van de leefomgeving. Welke rol IBT hierin krijgt, is op het moment van schrijven aan dit beleid nog onduidelijk. Het wetsvoorstel 'Wet versterking VTH-stelsel milieu' is op 16 september 2025 in consultatie gegaan.

4 INSTRUMENTEN EN INTERVENTIEMETHODEN

Het houden van toezicht heeft geen meerwaarde als er geen instrumenten zijn om bij een negatieve beoordeling te kunnen ingrijpen en handhaven. Gedeputeerde Staten beschikt dan ook over een effectief instrumentarium om in te grijpen als blijkt dat een toezichtontvanger wet- en regelgeving in onvoldoende mate naleeft. De instrumenten zijn voor het specifieke toezichtdomein anders dan voor de generieke toezichtdomeinen. Voor specifiek toezicht is het *preventief toezicht* het instrument dat hiermee wordt bedoeld. Bij toepassing hiervan dienen de begroting en de wijzigingen hierop door GS te worden goedgekeurd.

Voor zowel het specifieke als het generieke toezicht gelden landelijke beleidskaders.

4.1 Instrumenten t.b.v. specifiek toezicht: Financieel toezicht

De provincie hanteert sinds 2020 in interprovinciaal verband het *Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) 2020* voor gemeenten. Voor de gemeenschappelijke regelingen is dit het *GTK 2022 Gemeenschappelijke regelingen*. Dit zijn gezamenlijke producten van het vakberaad Gemeentefinanciën en vastgesteld door Gedeputeerde Staten van alle provincies. In deze toezichtkaders zijn de toezichtcriteria op basis van een toetsenpuntenlijst opgenomen. Alle provincies hebben zich geconformeerd aan dit toezichtkader. De afspraken hierover zijn gemaakt ter bevordering van de transparantie en consistentie. Dit is van belang voor de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, maar ook voor de toezichthouders. De minister van BZK is systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen.

Bij het specifiek Financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen worden de termen repressief en preventief toezicht gebruikt. *Repressief toezicht* is het reguliere toezicht. In het repressief toezicht worden de gemeentelijke financiën achteraf en marginaal getoetst. Dit gebeurt zolang een gemeente in goed financieel vaarwater verkeert en de gemeenteraad een structureel en reëel sluitende begroting vaststelt. *Preventief toezicht* is verscherpt toezicht. Dan moeten de begrotingen en daarbij behorende wijzigingen niet achteraf, maar vooraf ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd.

Alleen preventief toezicht in de volgende situaties:

- van rechtswege, als de begroting een tekort vertoont en het niet aannemelijk is dat dit binnen de termijn van de meerjarenraming kan worden hersteld;
- als de inzendtermijnen worden overschreden;
- bij gemeentelijke herindelingen (ARHI).

Bij het financieel toezicht op waterschappen is geen preventief toezicht mogelijk. In plaats daarvan kunnen de volgende instrumenten worden ingezet:

- Ambtelijk overleg
- Bestuurlijk overleg
- Aanwijzing door GS met betrekking tot de verstrekking van informatie aan derden
- Treffen van maatregelen door provincie bij overschrijding van kasgeldlimiet of renterisiconorm, bijvoorbeeld in de vorm van goedkeuren herstelplan kasgeldlimiet, mogelijkheid van een aanwijzing geven en mogelijkheid om ontheffing te verlenen
- Instellen onderzoek door provincie naar beheer en inrichting van de financiële organisatie
- (Gedeeltelijke) schorsing en vernietiging van een besluit tot vaststelling van een begroting(swijziging).

4.2 Instrumenten generiek toezicht

Bij generiek toezicht wordt er van *taakverwaarlozing* gesproken als blijkt dat een toezichtontvanger wet- en regelgeving in onvoldoende mate naleeft. Gedeputeerde Staten kan in zo'n geval in de plaats treden. Dit

wil zeggen dat de provincie de uitvoering van de desbetreffende taken overneemt op kosten van de toezichtontvanger. Daarnaast kan Gedeputeerde Staten ingrijpen als een toezichtontvanger een besluit heeft genomen dat in strijd is met het recht of het algemeen belang. Dit instrument is het schorsen of vernietigen van besluiten. Over beide instrumenten bestaat binnen de provincie eigen beleid, dat te vinden is op de webpagina⁶ van de provincie. Ook worden ze nader hieronder in deze paragraaf toegelicht.

Concreet staat in de Gemeentewet dat Gedeputeerde Staten in de plaats kan treden als er sprake is van taakverwaarlozing door gemeenten op wetten, die niet zijn opgenomen in de lijst met wetten vermeld in bijlage 1' van de Gemeentewet. Deze limitatieve lijst benoemt de wetten waar de ministeries rechtstreeks toezicht op houden. Het uitgangspunt van deze lijst is dat de ministeries toezicht houden op die terreinen waar de provincies geen taak en expertise hebben.

IBT stelt zich terughoudender op naarmate een wettelijke norm een meer open karakter heeft. Gedeputeerde Staten bepaalt als toezichthouder de intensiteit van het toezicht.

Instrumenten voor het generiek interbestuurlijk toezicht op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zijn de twee interventieladders die we kennen:

1. de interventieladder bij indeplaatsstelling;
2. de interventieladder bij schorsing en vernietiging.

Hieronder volgt de uitleg van de twee van toepassing zijnde interventieladders.

4.2.1. Interventieladder bij indeplaatsstelling

Trede 1 Signaleren

De toezichthouder beoordeelt of voldoende uitvoering wordt gegeven van aan medebewindstaken. Dit gebeurt op basis van toezichtinformatie die systematisch wordt verzameld of naar aanleiding van meldingen of signalen. Zo lang de medebewindstaak volledig en voldoende conform wettelijke eisen wordt uitgevoerd, blijft de betreffende toezichtontvanger op trede 1 staan (goed = groen).

Trede 2 Valideren

Bij signalen van tekortkomingen wordt aanvullende informatie opgevraagd bij de toezichtontvanger en/of andere belanghebbenden. Er worden eventuele gesprekken gevoerd ter verificatie van de informatie. Als de conclusie is dat er slechts kleine nalatigheden zijn, formuleert de toezichthouder verbeterpunten die de tekortkomingen binnen een jaar moet oplossen. Als dit is gelukt, gaat de toezichtontvanger na de nieuwe beoordeling naar trede 1. Als het de toezichtontvanger niet lukt om de verbeteringen binnen een jaar tot stand te brengen dan wel als er sprake is van ernstige tekortkomingen gaat de toezichtontvanger naar trede 3 van de interventieladder.

Trede 3a Verscherpt toezicht; ambtelijke afspraken

De toezichthouder maakt op ambtelijk niveau in een zogenoemd toezichtgesprek zeer gerichte afspraken met de toezichtontvanger over te nemen maatregelen en de hiervoor bestemde termijn(en). In de regel zal er een Plan van Aanpak worden verlangd waarin SMART beschreven wordt hoe en op welke termijn een einde wordt gemaakt aan de taakverwaarlozing. De toezichthouder houdt gedurende het jaar vinger aan de pols door de voortgang met de toezichtontvanger te bespreken. Bij overleggen wenst de provincie dat ten minste de betreffende leidinggevende hierbij aanwezig is. Als de afspraken niet of niet snel genoeg worden nagekomen, wordt er opgeschaald naar afspraken op bestuurlijk niveau (trede 3b).

Trede 3b Verscherpt toezicht; bestuurlijke afspraken

Als de afspraken op ambtelijk niveau niet in voldoende mate zijn nagekomen, nodigt de portefeuillehouder van de provincie de portefeuillehouder van de betreffende toezichtontvanger uit voor een bestuurlijke interventie. In dit gesprek zullen er (opnieuw) afspraken worden gemaakt over het beëindigen van de taakverwaarlozing. Ook zal een doorkijk worden gegeven naar de volgende treden van de interventieladder als er onvoldoende voortgang zit in het nakomen van de afspraken. De voortgang van deze bestuurlijke afspraken wordt gemonitord.

6 Het Beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en het Beleidskader schorsing en vernietiging zijn met de volgende link te vinden: https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Interbestuurlijk_toezicht/Werkwijze

7 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2021-07-10#Bijlage1>

Trede 4 Vooraankondiging van interventie

Bij onvoldoende voortgang van de bestuurlijke afspraken kondigt Gedeputeerde Staten bij de toezichtontvanger aan dat er het voornemen is om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen. Hierbij wordt het *Algemeen beleidskader bij indeplaatsstelling* gehanteerd. Deze vooraankondiging dient te worden gepubliceerd in het Provinciaal Blad. Het voornemen wordt in het kader van de horizontale verantwoording tevens toegestuurd aan de gemeenteraad of het algemeen bestuur. De toezichtontvanger kan over de vooraankondiging zienswijzen inbrengen. Deze worden betrokken bij het nemen van het besluit tot indeplaatsstelling (trede 5).

Trede 5 Besluit tot indeplaatsstelling

Gedeputeerde Staten besluit tot indeplaatsstelling en geeft de toezichtontvanger een laatste termijn om alsnog zelf de afspraken na te komen en de taakverwaarlozing te beëindigen.

Trede 6 Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

In deze fase voert Gedeputeerde Staten het besluit uit tot indeplaatsstelling. Deze stap houdt in dat de provincie de taak uitvoert namens en op kosten van de betreffende toezichtontvanger.

Bij de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht gebruikt de provincie een kleurenmodel om de scores visueel te kunnen duiden. De precieze uitwerking van dit model wordt als activiteit opgenomen in het uitvoeringsplan.

4.2.2 Interventieladder bij 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 (college van B&W, gemeenteraad, 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](#) beschreven hoe dit instrument moet worden toegepast. Schorsing en vernietiging kent een eigen interventieladder, die per trede uitvoering wordt beschreven in het genoemde beleidskader. Een korte samenvatting van de stappen is hieronder weergegeven.

Trede 1 Signaleren en bevoegdheden in kaart brengen

De toezichthouder signaleert dat een besluit mogelijk in strijd is met het recht of het algemeen belang en onderzoekt wie bevoegd is om een verzoek tot vernietiging te doen: de Commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten.

Trede 2 Eerste beoordeling

De minister van het vakdepartement gaat na of het verzoek ontvankelijk is.

Trede 3 Informatie opvragen bij de gemeente

Is het verzoek ontvankelijk, dan start de toezichthouder een onderzoek naar wat er strijdig is met het recht of het algemeen belang.

Trede 4 Schorsen

Komt een besluit voor vernietiging in aanmerking, wordt het besluit van rechtswege geschorst.

Trede 5 Informeren over de uitkomsten van het onderzoek en overleg

Het (gemeente)bestuur wordt op de hoogte gesteld van het oordeel. Als het besluit in aanmerking komt voor vernietiging, krijgt het bestuur de mogelijkheid voor een overleg.

Trede 6 Voordragen voor vernietiging

Als de bezwaren van de minister ook na het overleg niet zijn weggenomen, wordt het besluit voor vernietiging voorgedragen.

GOVERNANCE EN BEDRIJFSVOERING

5.1 Beleids- en verantwoordingscyclus

Beleid IBT

Na vaststelling van dit beleid door Gedeputeerde Staten zal er een uitvoeringsplan worden opgesteld met een planning erbij van de vernieuwde activiteiten om het interbestuurlijk toezicht door te ontwikkelen. Ook de consequenties voor de inzet van capaciteit maken deel van het uitvoeringsplan.

In de betreffende beleidsperiode wordt er daarnaast jaarlijks in de vorm van een infographic aangegeven waarop de verschillende toezichtdomeinen zich gaan richten. Deze infographic is bestemd voor de toezichtontvangers en wordt op de website gepubliceerd. Over de uitvoering van het toezicht wordt jaarlijks gerapporteerd in het jaarverslag. Beide documenten behoren tot de beleidscyclus en worden daarmee vastgesteld door Gedeputeerde Staten. In het kader van de Wet open overheid wil de provincie transparant zijn in de toezichtoordelen. Dit wordt gedaan door de prestaties van de gemeenten te presenteren op de [interactieve Noord-Hollandse kleurenplattegrond](#) op de webpagina van de provincie.

5.2 Prestatie-indicatoren

Om de inzet en de kwaliteit van het interbestuurlijk toezicht te kunnen verantwoorden en te beoordelen, worden er prestatie-indicatoren gehanteerd. Deze indicatoren laten zien in hoeverre de toezichthouder zicht houdt op de afspraken uit dit beleid en uit de *Verordening systematische toezichtinformatie 2023*.

Deze prestatie-indicatoren zijn:

- het jaarlijks systematisch uitvoeren van toezicht volgens het geldende toezichtregime op alle hiervoor in aanmerking komende Noord-Hollandse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen;
- het toezichtoordeel voor het einde van het jaar gereed hebben voor de toezichtontvangers die op tijd de toezichtinformatie voor Informatie- en archiefbeheer en Omgevingsrecht hebben ingediend;
- interveniëren waar nodig waarbij gebruik wordt gemaakt van de juiste instrumenten en interventiemethoden, zoals beschreven in hoofdstuk 4;
- per toezichtdomein wordt ten minste één andere vorm van toezicht toegepast, zoals het organiseren van een kennisbijeenkomst of het uitvoeren van een thema-, incident- of casusonderzoek.

5.3 Financiële consequenties

De financiële middelen voor de uitvoering van dit beleid zijn geborgd via de begroting van programma Bestuur.

5.4 Implementatie van nieuwe beleidsdoelen

De uitvoering van dit beleidsplan vergt op een aantal onderdelen een projectmatige aanpak. Om dit beleid goed te implementeren, wordt aan de slag gegaan met:

1. Aansluiten op de vastgestelde Agenda Kwaliteit Openbaar Bestuur.
2. Onderzoeken in hoeverre de provinciale AI-assistent een betrouwbare en efficiënte bijdrage kan leveren aan het verkorten en versnellen van het systematisch toezicht.
3. Het doorontwikkelen van de interactieve kleurenplattegrond op de website tot een volwaardig dashboard waar real-time de uitkomsten van het systematisch toezicht worden bijgewerkt.
4. Het handen en voeten geven van het speerpunt *Toezicht in Verbinding*, onder andere door de vormen van *Interactie* uit te werken.
5. De aanleverdatum van de stukken voor Informatie- en archiefbeheer beter verspreid over het jaar laten indienen. Hierover dient de afstemming gezocht te worden met de archiefdiensten. De meermaals genoemde verordening dient hierop aangepast te worden,

BIJLAGEN



Foto: Annoesjka Brohm

BIJLAGE 1

BELEID IBT 2022-2025: EEN TERUGBLIK

Toezichtactiviteiten

De provincie Noord-Holland heeft de afgelopen beleidsperiode het interbestuurlijk toezicht op drie van de vier manieren uitgevoerd: systematisch, thematisch en incidentgericht. Casusgericht is in deze beleidsperiode niet van toepassing geweest. In deze beleidsperiode is veel aandacht uitgegaan naar het jaarlijks terugkerende systematische toezicht.

De drie van toepassing zijnde methoden van toezicht worden hieronder kort besproken zonder uitleg wat dit toezicht precies inhoudt. Dat is terug te vinden in het volgende hoofdstuk.

Systematisch toezicht

In de afgelopen beleidsperiode is er ten opzichte van de andere toezichtmethoden relatief veel aandacht gegaan naar het systematisch toezicht. De uitstroom van lang zittende toezichthouders en de moeizame werving om nieuwe toezichthouders te vinden, hebben vooral generiek toezicht in deze periode parten gespeeld. In 2024 heeft er met name bij Informatie- en archiefbeheer en in mindere mate bij Omgevingsrecht geen toezicht kunnen plaatsvinden. Binnen beide domeinen is dit opgelost door steekproeven te doen bij tien toezichtontvangers. In 2025 was het team weer op sterkte en heeft er weer normaal systematisch toezicht binnen alle domeinen plaatsgevonden.

Thematisch toezicht

Gedurende de beleidsperiode 2022-2025 heeft Omgevingsrecht een aantal themaonderzoeken kunnen uitvoeren. Hierbij is onderzocht hoe toezichtontvangers in de praktijk omgaan met bepaalde risico-onderwerpen. De volgende themaonderzoeken zijn uitgevoerd:

1. Brandveiligheid van zorginstellingen
2. Illegale bewoning vakantiewoningen
3. Illegaal gebruik van agrarische opstallen
4. Gemeentedekkende bestemmingsplannen en structuurvisies
5. De aanwezigheid van een actuele kwaliteitsverordening voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Incidentgericht toezicht

Het incidentgericht toezicht vindt plaats aan de hand van signalen en meldingen over de uitvoering van een wettelijke taak bij één van de toezichtontvangers. In de afgelopen beleidsperiode zijn gemiddeld 17 meldingen per jaar onderzocht. De meldingen zijn veelsoortig. Vaak betreft het meldingen van een burger over de gemeente, soms over een waterschap/hoogheemraadschap. Meldingen kunnen te maken hebben met ruimtelijke aspecten, zoals meldingen over het niet- handhaven op de eisen uit een bestemmingsplan/omgevingsplan, meldingen over niet-vergunde verbouwingen of bebouwingen, over niet-vergunde sloopwerkzaamheden in een Rijksmonument, meldingen over overlast door bedrijven of vanwege evenementen, melding over vervuilde grond/bodem, over het ontbreken van een natuurvergunning en over de uitvoering woonwagengebeleid door een gemeente.

Jaar	Aantal meldingen
2022	14
2023	15
2024	21
2025	ca. 19 ⁸

⁸ 19 meldingen is de stand van zaken op 26 november 2025.

Evaluatie Beleid IBT 2022-2025

In het Beleid IBT 2022-2025 zijn voor de evaluatie van dit beleid de volgende vragen opgenomen ter voorbereiding en oriëntatie op nieuw beleid, zoals u dat nu voor u heeft. De evaluatievragen hadden tot doel om aan het begin van het laatste toezichtjaar (2025) te bepalen of het toezicht in de afgelopen vier jaar daadwerkelijk effectiever is geworden. In de zomer van 2025 hebben de toezichthouders met elkaar de volgende vijf vragen beantwoord.

1. Vraag

Is de wendbaarheid toegenomen?

Is er meer variatie per gemeente?

Vinden er, naast systematisch toezicht, ook andere onderzoeken plaats, zoals themaonderzoeken, praktijktoetsen en casusonderzoeken?

Antwoord

Tijdens de evaluatie is het begrip uitgelegd als 'inspelend op de actualiteit en nieuw ontstane risico's'. Tijdens de beleidsperiode is dit niet in alle opzichten tot uitvoering gekomen. In de methodiek van Financieel toezicht zit dit aspect standaard verweven. Bij de generieke toezichtdomeinen was dit meer tot wasdom gekomen als de bezetting in de volle beleidsperiode op sterkte was geweest. De bezetting is ook de reden dat de prioriteit en de focus voornamelijk bij het systematisch toezicht heeft gelegen en er in mindere mate tijd besteed kon worden aan onderzoeken en kennisbijeenkomsten.

2. Vraag

Kunnen we een juiste analyse maken van de signalen die we krijgen?

En vervolgens een goede afweging maken om te besluiten of we ingrijpen of niet?

Bevatten de signalen voldoende informatie om de impact te analyseren en te begrijpen?

Antwoord

Ja, dit is wel het geval. De meeste meldingen zijn van toepassing op Omgevingsrecht. Elke melding wordt na ontvangst beoordeeld of het een melding is, die voor IBT bestemd is. Als dit het geval is, volgt er een nader onderzoek vanuit IBT. Als dit niet het geval is, verwijst IBT door naar de instantie waar melder terecht kan.

3. Vraag

Hebben themaonderzoeken, casusonderzoeken en praktijktoetsen het toezicht versterkt?

Antwoord

Zoals in de vorige paragraaf genoemd, hebben er in de beleidsperiode geen casusonderzoeken en praktijktoetsen plaatsgevonden. Omgevingsrecht heeft wel vijf themaonderzoeken kunnen uitvoeren, die hebben geleid tot een versterking van het toezicht en verstevigde aandacht bij de toezichtontvangers.

4. Vraag

Is de toezichtinformatie in meer gemeenten onderwerp van gesprek tussen college en raad?

Antwoord

De toezichthouders van IBT hebben de indruk dat het gesprek tussen de besturen en de controlerende organen over het interbestuurlijk toezicht niet is versterkt in de afgelopen beleidsperiode. Voor de aankomende beleidsperiode heeft de provincie de ambitie om bij te dragen aan de versterking van de rol ten aanzien van de horizontale controle.

5. Vraag

Is er meer zicht op het verband tussen het generieke beeld over het functioneren van een gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling en de beoordeling op de verschillende toezichtdomeinen?

Antwoord

Ja, dit is er. De uitkomsten van de verschillende toezichtdomeinen worden aan het eind van het jaar door middel van de interactieve Noord-Hollandse kleurenplattegrond, getoond op de pagina van IBT op de website van de provincie. Deze uitkomsten worden tevens gebruikt voor de werkbezoeken aan gemeenten door de Commissaris van de Koning, gecombineerd met feitelijke gegevens die uit andere relevante beleidsterreinen afkomstig zijn.

BIJLAGE 2

DE TOEZICHTDOMEINEN

In dit hoofdstuk wordt per toezichtdomein onder andere de wettelijke grondslag beschreven, evenals de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Dit beleid laat toe de toezichtssystematiek tussentijds te veranderen, mits dit voortijdig aan de toezichtontvangers wordt gecommuniceerd. Voor Informatie- en archiefbeheer geldt dat een eventuele nieuwe toezichtssystematiek afgestemd moet zijn met de horizontale toezichthouders, zijnde de Noord-Hollandse archivariissen.

Het domein Financieel toezicht

Wettelijk kader

Het Financieel toezicht valt onder de noemer van specifiek toezicht hetgeen wil zeggen dat specifieke wetgeving hierop van toepassing is, anders dan de Wrgt. Het Financieel toezicht is van toepassing op de Noord-Hollandse gemeenten, de waterschappen en de gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie niet participeert. Voor het Financieel toezicht gelden wettelijke termijnen, onder meer ten aanzien van de informatie die precies moet worden aangeleverd en de momenten waarop.

Financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen is een medebewindstaak, die gaat over de uitvoering van de wettelijk opgedragen taak, zoals omschreven in met name Titel IV van de Gemeentewet, artikelen 186 t/m 215, en op basis van het gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020 (GTK)⁹.

Het Financieel toezicht op de waterschappen is gebaseerd op de Waterschapswet, het Waterschapsbesluit, Wet financiering decentrale overheden (fido) en de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen.

Systematisch toezicht

De gemeenteraad en het algemeen bestuur van een waterschap of een gemeenschappelijke regeling zijn primair verantwoordelijk voor structureel (en reëel) evenwicht in de begroting óf het moet aannemelijk zijn dat dit evenwicht binnen de termijn van de meerjarenraming kan worden hersteld.

De focus van het financieel toezicht ligt niet alleen op het structureel en reëel begrotingsevenwicht maar ook de tijdigheid van indienen van de financiële documenten. Het niet tijdig indienen van bijvoorbeeld de begroting kan ook leiden tot preventief toezicht. De gemeenteraad en het algemeen bestuur worden onder meer ondersteund door een accountant, die een oordeel geeft van de getrouwheid van de jaarrekening en bijbehorende stukken.

Bij waterschappen dient de begroting in evenwicht te zijn. Hiervan kan worden afgeweken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. De wet schrijft voor dat gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen minimaal op twee momenten in het jaar informatie aan IBT aanleveren. Het gaat om de verplichte documenten, waarvan ten minste de begroting en de jaarrekening.

Maatwerk

- De provincie bepaalt voor 1 januari van het nieuwe begrotingsjaar aan de hand van de begroting het toezichtregime voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Dit gebeurt aan de hand van de financiële positie en eventuele financiële problematiek.
Voor de waterschappen is dit niet van toepassing omdat deze, anders dan bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, niet onder preventief toezicht gesteld kunnen worden.
- Een accountant doet een uitspraak over de getrouwheid van de jaarrekening.

⁹ Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten', vastgesteld door alle provincies.

Thema's

Het landelijk Vakberaad Gemeentefinanciën stelt jaarlijks landelijke onderzoeksthema's vast voor het toezicht op gemeenten. Daarnaast organiseert Financieel toezicht ook jaarlijks een bijeenkomst met toezichtontvangers. De laatste twee bijeenkomsten gingen over de algemene uitkering, waarbij BZK een presentatie gaf, en de begroting 2026 in aanwezigheid van de Commissaris van de Koning in zijn rol van portefeuillehouder.

Ontwikkelingen

Verschillende ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de toekomstige invulling van het Financieel toezicht. Voorbeelden zijn de verslechtering van de financiële positie van een aantal gemeenten, het ravijnjaar 2028 en de ontwikkelingen van het gemeentefonds. Dit is het gevolg van het feit dat er van Rijkswege onvoldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld.

Het domein Huisvesting statushouders

Doel en wettelijk kader

De gemeente is verantwoordelijk voor het huisvesten van statushouders. Het Rijk (BZK) stelt elk halfjaar de taakstelling per gemeente vast van het aantal statushouders dat een woning toegewezen dient te krijgen. De taakstelling is gebaseerd op het inwonertal van gemeenten. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) speelt een bemiddelende rol en koppelt statushouders aan gemeenten. Ook levert het COA elke maand de cijfers over de gerealiseerde taakstellingen per gemeente aan bij de toezichthouder.

Afwijkingen in het integrale proces

Het toezicht op de huisvesting van statushouders werkt anders dan het toezicht op andere domeinen. Bij dit toezicht wordt er administratief gecontroleerd of de gemeenten de taakstelling op huisvesting hebben gehaald. Het gaat hier om een wettelijke *resultaatverplichting* voor gemeenten. De taakstelling moet worden gerealiseerd en de provincie controleert door middel van interbestuurlijk toezicht of dit gebeurt.

Loopt een gemeente achter op de taakstelling, dan voert de provincie in eerste instantie gesprekken op ambtelijk niveau waarin concrete afspraken worden gemaakt om de taakstelling in te halen. Als de afspraken om wat voor redenen dan ook, niet worden nagekomen, kunnen er gesprekken op bestuurlijk niveau plaatsvinden. Alle interventies zijn stappen op de interventieladder, die steeds zwaarder gaan wegen. De hoogste trede op de ladder bestaat uit 'indeplaatstreden' waarbij de provincie de taak tot huisvesting namens de gemeente en op kosten van de gemeente overneemt.

Thema's en praktijktoetsen

Voor het domein huisvesting statushouders zijn thematisch toezicht en praktijktoetsen in principe niet van toepassing. Daarentegen vinden er regelmatig kennisbijeenkomsten plaats die samen met de beleidsmedewerkers van het team Asielzaken worden georganiseerd.

Ontwikkelingen

Schrappen voorrang statushouders

Binnen dit toezichtdomein zijn er enkele relevante landelijke politieke ontwikkelingen. Zo heeft de regering in oktober 2025 het wetsvoorstel '[Schrappen voorrang statushouders](#)' naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit voorstel zorgt ervoor dat gemeenten geen voorrang op sociale huurwoningen mogen verlenen aan statushouders op grond van het feit dat zij statushouder zijn. Op het moment dat dit beleid werd geactualiseerd, is het politieke lot van het wetsvoorstel onzeker. Mocht er inderdaad een verbod op voorrang komen, dan wordt het voor gemeenten veel moeilijker om de taakstelling te realiseren. Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben de provincies zich kritisch uitgelaten over dit voorstel en de gevolgen dat het zal hebben voor het interbestuurlijk toezicht op de huisvesting van statushouders.

Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting

De strekking van dit wetsvoorstel is reeds genoemd in paragraaf 3.2.

Het domein Informatie- en archiefbeheer

Doel en wettelijk kader

Een goed ingericht informatie- en archiefbeheer is onder meer belangrijk voor het openbaar bestuur. Betrouwbaarheid van en transparantie in het handelen zijn belangrijke publieke waarden. De Archiefwet draagt hieraan bij door voorwaarden te eisen die gericht zijn op de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Het doel van het

toezicht op informatie- en archiefbeheer is hierop toe te zien. Maar niet alleen. Vooraf aan het interbestuurlijk toezicht houden de Noord-Hollandse archivariissen horizontaal toezicht op de gemeenten en eventueel gemeenschappelijke regelingen waarvoor zij aangewezen zijn.

Alle Noord-Hollandse gemeenten en waterschappen zijn aangesloten bij één van de Noord-Hollandse archiefdiensten en hebben een archivaris in dienst dan wel aangewezen bij een regionale archiefdienst. De archivariissen dragen jaarlijks of tweejaarlijks, afhankelijk van de afspraken die onderling zijn gemaakt, zorg voor een archiefinspectie. Dit geldt ook voor de gemeenschappelijke regelingen waarop de provincie toezicht houdt. De nieuwe Archiefwet, die per 1 juli 2027 in werking treedt, vereist dat de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling verplicht een archivaris moeten aanwijzen. Het recht van de directie van een gemeenschappelijke regeling, die dit met de huidige Archiefwet heeft, wordt hiermee ontnomen.

Met het toezicht op het Informatie- en archiefbeheer wordt de naleving van de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling 1995 getoetst. Ook de derde pijler van de Wet open overheid (Woo), namelijk dat elke overheidsinstelling zijn informatiehuishouding op 1 mei 2030 op orde dient te hebben, zal met dit nieuwe beleid bij het toezicht worden betrokken. Tijdens deze beleidsperiode treedt de nieuwe Archiefwet in werking. Dit zal gevolgen hebben voor de toezichtcriteria.

Systematisch toezicht

Het systematisch toezicht voeren we uit bij de Noord-Hollandse gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke regelingen waarin de provincie zelf participeert, zijn uitgesloten van interbestuurlijk toezicht door de provincie. Met de komst van de nieuwe Archiefwet wordt dit een taak van het Rijk, om precies te zijn van de Inspectie Overheidsinformatie & Erfgoed.

Namens de archivaris voert (meestal) een archiefinspecteur ter plaatse bij een toezichtontvanger een inspectie uit. Dit is een vorm van horizontaal toezicht. Vanuit de VNG is hiervoor een model van KPI's¹⁰ beschikbaar, dat de archiefdiensten hiervoor gebruiken. De archiefdienst verstuurt het inspectieverslag aan het college van B&W of het dagelijks bestuur. Het college of het dagelijks bestuur dient het verslag tezamen met de reactie hierop vervolgens aan te bieden aan de gemeenteraad of het algemeen bestuur. Dit gebeurt vanuit de verplichtingen die de Archiefverordening hieraan stelt. Tevens wordt hiermee invulling gegeven aan de horizontale verantwoording en controle.

Op basis van de provinciale *Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Holland 2023* dienen de colleges en dagelijkse besturen hetzelfde archiefverslag, of een andere vorm van verantwoordingsinformatie, uiterlijk 15 juli aan de provincie te sturen. Deze verslagen vormen voor IBT een belangrijke informatiebron voor het toezichtoordeel. Er wordt niet alleen gekeken of aan de bepalingen uit de Archiefwet wordt voldaan, maar ook of er vorderingen zijn gemaakt ten aanzien van de aanbevelingspunten uit voorgaande jaren. In het verificatiegesprek dat op ambtelijk niveau vóór het vaststellen van het toezichtoordeel plaatsvindt, worden de bevindingen van de toezichthouder doorgesproken.

Thema's

In het domein Informatie- en archiefbeheer kan thematisch toezicht een plaats krijgen binnen het systematisch toezicht, maar kan er ook los hiervan themaonderzoeken worden verricht. Bij een themaonderzoek kan een bepaald deel van het brede werkgebied van informatie- en archiefbeheer aan een onderzoek bij de toezichtontvangers worden onderworpen. Een thema wordt altijd in overleg met de archiefdiensten gekozen. Bij voorkeur wordt een themaonderzoek ook samen met de archiefdiensten uitgevoerd.

Praktijktoetsen

Bij het toezicht op Informatie- en archiefbeheer worden geen praktijktoetsen bij de toezichtontvangers uitgevoerd als onderdeel van het systematisch toezicht. De archiefinspecteurs kunnen hiervoor uiteraard tijdens hun horizontaal toezicht wel kiezen. Bij een thema- of casusonderzoek kunnen praktijktoetsen wel een wezenlijk onderdeel zijn van het onderzoek.

¹⁰ KPI is de afkorting van Kritische Prestatie-Indicator.

Ontwikkelingen

Op dit moment zijn de volgende ontwikkelingen relevant voor het toezicht op informatie- en archiefbeheer:

- de inwerkingtreding van de Archiefwet per 1 januari 2027. De toezichtcriteria zullen hier bijtijds op moeten worden aangepast;
- het actualiseren van het Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht: Nieuwe schoenen' door het vakberaad LOPAI¹¹ in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Archiefwet.
- de pijler uit de Wet open overheid (Woo) dat elke overheidsinstelling zijn informatiehuishouding per 1 mei 2030 op orde dient te hebben;
- het ontwerpen van een nieuwe toezichtmethodiek met heldere toezichtcriteria, die aanvullend is op het horizontale toezicht van de archivariissen. De provincie wil met het interbestuurlijk toezicht de samenwerking met de archiefdiensten verstevigen en de uitkomsten van het horizontale toezicht versterken. De archivariissen hebben namelijk geen instrumentarium tot hun beschikking als zij een toezichtontvanger een negatieve beoordeling geven. Daarnaast is er de behoefte om de toezichtverslagen beter verspreid over het jaar te ontvangen, gebaseerd op de opleveringen van de toezichtverslagen van de archivariissen. In deze beleidsperiode gaat onderzocht worden of en hoe dit te realiseren is.

Gemandateerde taken

Anders dan bij de andere toezichtdomeinen heeft Gedeputeerde Staten naast het toezicht houden, nog een drietal taken op het gebied van informatie- en archiefbeheer. Dit zijn de volgende.

1. Kennisnemen van geactualiseerde Archiefverordeningen van toezichtontvangers. Conform artikel 30, lid 1 dient een gemeente een herziene archiefverordening aan Gedeputeerde Staten mee te delen. Gedeputeerde Staten hoeft deze niet te beoordelen dan wel goed te keuren.
2. Het geven van een machtiging bij opschorting van archieven die ouder zijn dan twintig jaar. Conform artikel 13, lid 3 van de Archiefwet dient een lokale overheid deze machtiging bij Gedeputeerde Staten aan te vragen, bijvoorbeeld als het archief nog veelvuldig wordt gebruikt of als er nog tijd nodig is om blijvend te bewaren archief over te brengen naar de archiefdienst. De machtiging tot opschorting wordt verleend voor een periode van ten hoogste tien jaar, namelijk tot de maximale termijn van overbrenging, zijnde dertig jaar na afsluiting archief.
3. Het geven van goedkeuring bij het verlengen van de maximale termijn van 75 jaar van beperkte openbaarheid van archieven. De wettelijke grondslag hiertoe is te vinden in artikel 15, lid 4 van de Archiefwet.

Het domein Omgevingsrecht

Doel en wettelijk kader

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet regelt alles wat met de inrichting, ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving te maken heeft. Denk aan de regels betreffende bouw, milieu, geluid, natuur, water, bodem, ruimtelijke ordening en erfgoed.

De eisen in de Omgevingswet en de daaronder vallende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) dienen ter bescherming en verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De provincie Noord-Holland vindt een schone, veilige en gezonde leefomgeving belangrijk.

Door de invoering van de Omgevingswet vallen nu ook de waterschappen en de taken betreffende waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit onder het interbestuurlijk toezicht Omgevingsrecht.

Onder de Omgevingswet vallen vier AMvB's, namelijk:

- het Omgevingsbesluit (Ob) met algemene regels over procedures;
- het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) met algemene regels voor verschillende activiteiten;
- het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) met algemene regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring;
- het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), met algemene regels die gericht zijn op het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken.

Het niet-naleven van de wettelijke regels betreffende bouwen, ruimtelijke inrichting, lucht, geluid, bodem en water kan grote risico's betekenen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Daarom is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het domein Omgevingsrecht belangrijk.

¹¹ LOPAI is het acroniem voor Landelijk Overleg Provinciale ArchiefInspecteurs.

De provincie wil met het interbestuurlijk toezicht Omgevingsrecht een correcte uitvoering van de medebewindstaken stimuleren en naleving kunnen afdwingen. Als gemeenten en waterschappen de toegewezen taken niet goed uitvoeren, kan er ingegrepen worden op basis van de interventieladder. Mochten de taken die omgevingsdiensten uitvoeren voor gemeenten niet goed worden uitgevoerd, dan spreekt IBT de gemeenten als bevoegd gezag aan.

De Omgevingswet heeft invloed op de uitvoerings- en handhavingstaken¹² door gemeenten, omgevingsdiensten - voor de taken die zij voor gemeenten uitvoeren - en waterschappen. Daarnaast heeft de Omgevingswet ook invloed op de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht. In principe behoort de gehele reikwijdte van de Omgevingswet waar het gaat om de taakuitvoering tot het toezichtdomein Omgevingsrecht. Deze bredere blik op het omgevingsrecht kan betekenen dat we de accenten van het interbestuurlijk toezicht in de komende jaren gaan verleggen. Zo kan in deze beleidsperiode meer inhoudelijke thema's worden onderzocht en praktijktoetsen worden uitgevoerd. Dit heeft naar verwachting meer bestuurlijke en politieke impact, maar maakt ook het belang van een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus concreet.

Naast het objectief beoordelen van wettelijke verplichtingen wordt van het toezicht op Omgevingsrecht ook verwacht dat IBT stimulerend, ondersteunend en verbindend te werk gaat en dat het toezicht zich richt op milieukwaliteit, omgevingsveiligheid en leefbaarheid. IBT Omgevingsrecht sluit aan bij de actielijnen van de toenmalige Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT), waaronder een betere dialoog en beter leren via toezicht. De toezichthouders wijzen de toezichtontvangers op goede voorbeelden en bevorderen kennisdeling met en tussen de toezichtontvangers.

Het is belangrijk om zicht te hebben op de risico's die zowel lokaal als provinciaal als landelijk belangrijk zijn. En dat de beschikbare middelen worden ingezet om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren! Maar ook voor IBT Omgevingsrecht zelf is het belangrijk om te bepalen waar de inzet het meest efficiënt en effectief is. Transparantie, stimuleren van toezichterontvangers, bestuurskracht en de maatschappelijke bedoeling van de Omgevingswet staan hierbij centraal.

Vormen van toezicht

Om onze toezichtstaak op Omgevingsrecht uit te kunnen voeren, zijn er verschillende vormen van toezicht die in de beleidsperiode toegepast kunnen worden.

Systematisch toezicht

Sinds 2014 richt het systematisch toezicht zich vooral op de toetsing van de procescriteria (nu de artikelen 13.5 t/m 13.11 Omgevingsbesluit en artikel 2.2 Omgevingswet). Daarvoor worden documenten opgevraagd die de colleges van B&W van de gemeenten moeten vaststellen en delen met de gemeenteraad. Het gaat hierbij concreet om een Uitvoerings- en Handhavingsstrategie, een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag/evaluatieverslag, zowel voor de thuishaken als de taken die zijn belegd bij de Omgevingsdiensten. Dit zijn onderdelen van de BIG-8 beleidscyclus. IBT toetst de documenten op actualiteit en bij toetsing aan de procescriteria ook inhoudelijk. Ook wordt er getoetst of de documenten zijn vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en zijn gedeeld met de gemeenteraad.

De inhoudelijke eisen die de wetgever aan de documenten stelt, zijn uitvoerig beschreven in de 'Handreiking Kwaliteits- en procescriteria omgevingsrecht VTH thuishaken; BIG-8 onder de omgevingswet' ([Handreiking IBT omgevingsrecht.pdf](#)). Er wordt bijvoorbeeld gekeken of er duidelijke en meetbare doelstellingen zijn opgenomen in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie en of het inzichtelijk is dat er voldoende personele en financiële middelen in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie zijn opgenomen en geborgd zijn om de gestelde doelen te bereiken. Ook voor de basistaken en eventuele plustaken, die zijn ondergebracht bij de omgevingsdiensten, gelden deze eisen.

Gemeenten geven wel eens aan dat dat de toetsing op procescriteria voor Omgevingsrecht slechts beperkt zicht biedt op de praktijk. De gedachte achter het toetsen op procescriteria is, dat op basis van dit beeld een oordeel kan worden gegeven over de mate waarin een gemeente in staat moet worden geacht om op een adequate wijze uitvoering te geven aan de wettelijke taken. Daarmee geeft een gemeente het bestuur, de politiek, maar ook de burgers inzicht in wat zij wil bereiken (U&H-strategie), welke werkzaamheden daarvoor gaan plaatsvinden en welke resultaten er al zijn bereikt. Mocht bijvoorbeeld uit het jaarverslag blijken dat de doelstellingen niet worden bereikt, kan er een evaluatie plaatsvinden. Het volgen van de procescriteria dwingt tot nadenken en het helpt om zaken actueel te houden. Ook wordt veel belang gehecht aan het informeren van de gemeenteraad, zodat deze hun controlerende taak goed kunnen uitoefenen in het kader van de horizontale controle.

De toetsing op artikelen uit de Omgevingswet kan tijdens de looptijd van dit beleid worden uitgebreid. Denk

¹² Dit zijn afgekort de U&H-taken, voorheen en nog steeds vaak Vergunning-, Toezicht- en Handhavingstaken (VTH-taken) genoemd.

bijvoorbeeld aan het omgevingsplan (Ow artikel 2.4). Of er wordt onderzocht of de gemeente omgevingsvergunningen op de juiste wijze bekend maken (Bekendmakingswet). Soms blijkt dat gemeenten niet alle gegevens en metadata goed invullen bij publicaties in de Staatscourant, op www.officielebekendmakingen.nl en op andere officiële databanken, zoals het Register Externe Veiligheidsrisico's (REV). Het is belangrijk dat dit verbetert, vooral met het oog op het belang van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). We toetsen deze extra onderdelen bij voorkeur op een data- gedreven manier. Data-analyses kunnen helpen om het toezicht efficiënter en doelmatiger te maken. De risico- en probleemanalyses moeten inzicht geven welke aspecten het eerst aandacht verdienen.

Incident- en casusgericht toezicht

De meeste meldingen hebben betrekking op de leefomgeving en komen daardoor voor onderzoek bij het toezichtdomein Omgevingsrecht terecht. De wijze waarop met deze meldingen wordt omgegaan, is beschreven in paragraaf 2.3. Casusgericht toezicht komt ook voor bij dit toezichtdomein. Dit is van toepassing als meerdere relevante meldingen over één en dezelfde situatie binnenkomen. Het gaat hierbij om onderwerpen waarbij het niet-naleven van wettelijke verplichtingen grote maatschappelijke gevolgen kan hebben. Een voorbeeld hiervan zijn gemeenten die niet handhaven bij illegale bewoning van vakantiewoningen. Soms is veel onderzoek nodig om goed te kunnen beoordelen of een gemeente inderdaad in gebreke blijft en zich niet houdt aan de wettelijke eisen of geen beslissing heeft genomen op bijvoorbeeld een handhavingverzoek.

Thematisch toezicht

Met themaonderzoeken en praktijktoetsen kan de effectiviteit van de beleids- en uitvoeringscyclus worden getoetst. Bijvoorbeeld of de resultaten van de evaluaties leiden tot de noodzakelijke verbeteringen of er voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn en over welke milieuaspecten veel klachten binnenkomen en wat de gemeente daarmee doet. Verzoeken om extra informatie bij gemeenten/omgevingsdiensten en waterschappen moeten wel een duidelijk doel hebben, omdat het veel extra tijd van deze organisaties kan vragen.

Uit de risico- en probleemanalyse kunnen ook onderwerpen komen die in aanmerking komen voor een thematisch onderzoek. Denk bijvoorbeeld aan de externe veiligheid van buisleidingen, aan luchtverontreiniging en schoon water in sloten en kanalen. Veel van deze onderwerpen vergen specialistische kennis. In sommige gevallen vraagt het om een multidisciplinair onderzoek. Bij thematisch toezicht is het van belang dat IBT alleen kan optreden als de betrokken toezichtontvangers het thema ook prioriteit geven in hun omgevingsbeleid.

Verzoeken van andere overheden

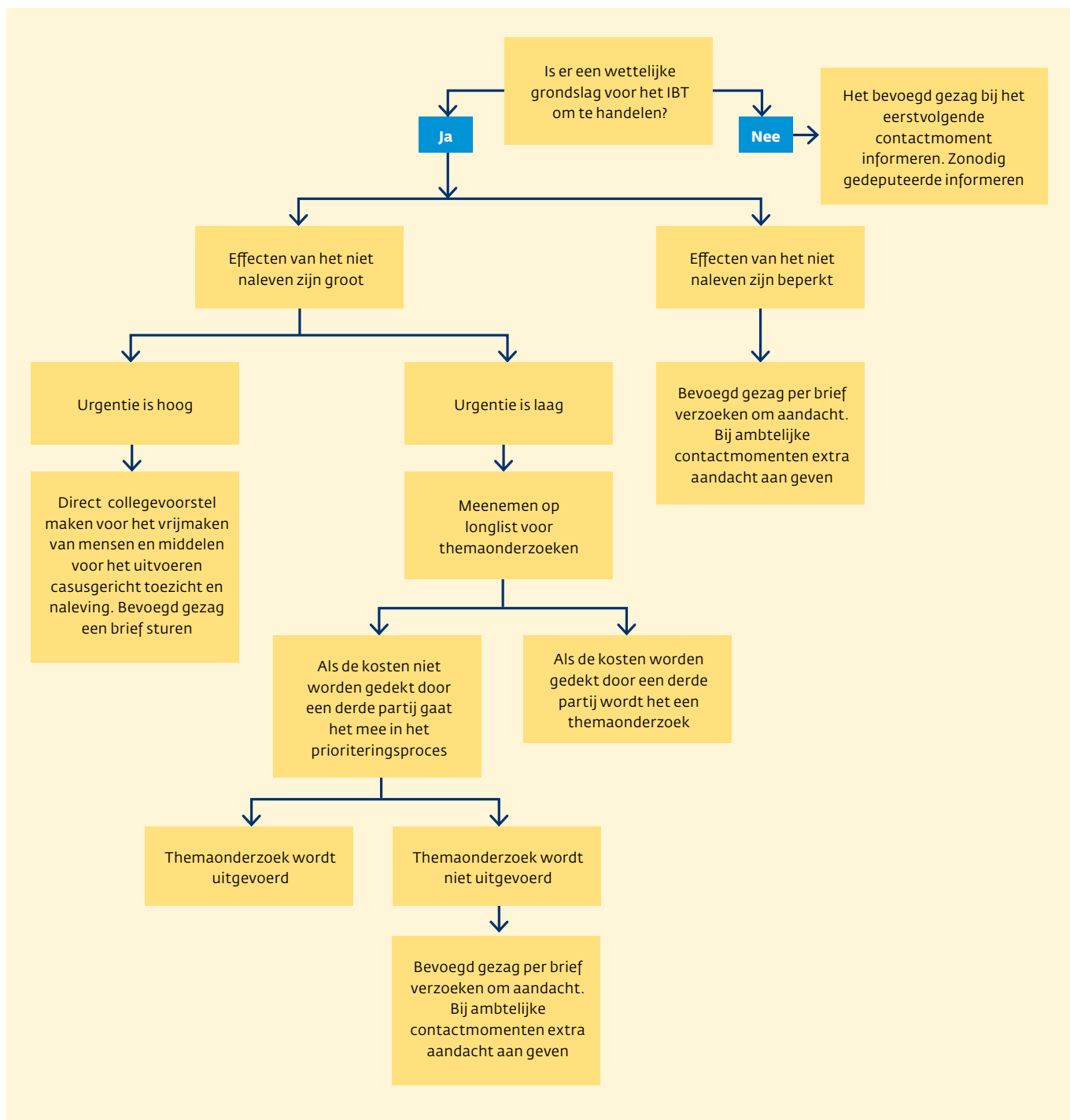
Ook andere overheden kunnen IBT vragen om gemeenten aan te spreken. In het verleden heeft bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het verzoek gedaan om aandacht te besteden aan het toezicht van gemeenten op het gebruik van roestvaststaal in zwembaden. Een ander verzoek van BZK ging over het onderzoek en het toezicht van gemeenten op de brandveiligheid van gevelbeplating. Het interbestuurlijk toezicht beperkt zich tot onderwerpen waar een toezichtontvanger een wettelijke taak heeft, zoals het nemen van beslissingen, het verrichten van handelingen of het bereiken van resultaten. Bij deze onderwerpen heeft de provincie handelingsperspectief en kan daardoor naleving op de wetgeving afdwingen.

De beslisboom, die te vinden is aan het einde van deze bijlage, geeft aan wanneer IBT zelf onderzoek gaat doen.

Recente ontwikkelingen

Er speelt een aantal ontwikkelingen die mede van invloed kunnen zijn op het interbestuurlijk toezicht Omgevingsrecht.

- Landelijk is er momenteel veel aandacht voor verbetering van de uitvoering van de VTH-taken door gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en waterschappen. Er ligt een wetsvoorstel *Wet versterking VTH-stelsel milieu* waarin de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu meer wil gaan sturen op de robuustheid van de omgevingsdiensten. Welke rol IBT Omgevingsrecht hierin precies gaan krijgen, is bij het schrijven van dit beleid nog onduidelijk. Meer over deze wet is te vinden in paragraaf 3.2.
- Bij het schrijven van dit beleid wordt er door de interprovinciale werkgroep IBT Omgevingsrecht uitgewerkt op welke wijze IBT Omgevingsrecht verder te versterken is. Het landelijk meer harmoniseren van de werkwijze (doelstellingen, oordeelsvorming, interventiestrategie, kwaliteitsborging) maakt hier onderdeel van uit. Hiermee wil de interprovinciale werkgroep Omgevingsrecht op een hoger plan brengen en meer impact laten hebben, ook richting ministeries en andere partijen. De komende twee jaar gaat men hiermee aan de slag.



Beoordeling verzoeken van andere overheden voor handelen IBT

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Eindredactie

Provincie Noord-Holland

Grafische verzorging

The Creative Hub

Haarlem, 6 januari 2026