



JAARVERSLAG

INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

OVER 2025

Provincie Flevoland
Juni 2026

Inhoud

Algemene beschouwing Gedeputeerde Staten interbestuurlijk toezicht 2025.....	1
Bestuurlijke samenvatting.....	3
1. Inleiding	4
1.1 Schema	4
1.2 Overzicht beoordelingen 2025.....	5
1.3 Bestuursovereenkomst Interbestuurlijk Toezicht.....	5
1.4 Toezichtsdomeinen bij gemeenten en waterschap.....	6
1.5 Sanctiemiddelen	2
2. Beoordelingen per toezichtdomein.....	3
2.1 Financiën	3
2.2 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), kwaliteitsverordening en Ruimtelijke Ordening.....	4
2.3 Informatie- en archiefbeheer.....	5
2.5 Beleidsgericht toezicht (waterschap).....	8
2.6 Erfgoed: monumenten en archeologie	8
3. Conclusies en vooruitblik.....	9

Algemene beschouwing Gedeputeerde Staten interbestuurlijk toezicht 2025

De provincie houdt toezicht op gemeenten en het waterschap om te controleren of zij hun wettelijke taken goed uitvoeren. Dit heet interbestuurlijk toezicht. De provincie kijkt daarbij onder meer naar financiën, vergunningverlening, handhaving, ruimtelijke ordening, informatiebeheer en de uitvoering van landelijke afspraken, zoals de huisvesting van vergunninghouders. Het toezicht heeft een signalerende en corrigerende functie: de provincie grijpt in als taken niet goed worden uitgevoerd en wijst op risico's voor de toekomst.

Gedeputeerde Staten constateren dat de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten en het waterschap in Flevoland in 2025 overwegend stabiel is gebleven en op hoofdlijnen op orde is. Tegelijkertijd laat het toezicht in vergelijking met 2024 een meer wisselend beeld zien, waarbij verbetering op enkele onderdelen zichtbaar is, maar ook structurele aandachtspunten blijven bestaan.

Huisvesting vergunninghouders: duidelijke verbetering, boven landelijk beeld

Op het domein huisvesting van vergunninghouders is in 2025 sprake van een zichtbare verbetering ten opzichte van 2024. Waar in 2024 alle gemeenten de taakstelling niet volledig realiseerden en sprake was van oplopende achterstanden, hebben in de tweede helft van 2025 drie van de zes gemeenten (50%) hun taakstelling volledig gerealiseerd. Dit betreft Dronten, Lelystad en Noordoostpolder.

Dit herstel laat zien dat intensief toezicht en bestuurlijke inzet effect kunnen hebben. Tegelijkertijd blijft het beeld kwetsbaar: Almere, Urk en Zeewolde hebben nog achterstanden en staan (opnieuw) onder actief toezicht. In landelijk perspectief is het feit dat de helft van de gemeenten de taakstelling realiseert een relatief goed resultaat, maar blijvende inzet blijft noodzakelijk.

Financieel toezicht: stabiel binnen kaders, maar toenemende druk op langere termijn

Het financieel toezicht laat in 2025 een stabiel beeld zien dat in lijn ligt met 2024. Net als vorig jaar staan alle gemeenten onder repressief toezicht en zijn de begrotingen voor het begrotingsjaar zelf in evenwicht.

Tegelijkertijd wordt, sterker dan in 2024, zichtbaar dat de meerjarige financiële ruimte onder druk staat. Bij het merendeel van de gemeenten ontstaan in de jaren na 2026 structurele tekorten. Daarmee verschuift de aandacht van incidentele risico's naar de vraag of de financiën op de lange termijn gezond blijven.

Vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken (VTH-taken) en ruimtelijke ordening: van overgang naar inhoudelijke beoordeling

2025 is het eerste jaar waarin de provincie gemeenten en het waterschap volledig heeft beoordeeld onder de Omgevingswet. In 2024 was nog sprake van een overgangsjaar zonder formele oordelen.

Het beeld is overwegend positief, maar met enkele aandachtspunten.

- Meerdere gemeenten (zoals Almere en Lelystad) functioneren op alle onderdelen adequaat;
- Tegelijkertijd blijven met name de VTH-thuistaken kwetsbaar, vooral waar capaciteit en uitvoeringsstrategie tekortschieten (zoals bij Noordoostpolder).

Ten opzichte van 2024 betekent dit een duidelijker en scherper toezichtbeeld, waarin verschillen tussen gemeenten zichtbaarder zijn geworden.

Informatie- en archiefbeheer: lichte verbetering, maar nog ongelijk beeld

Het beeld voor informatie- en archiefbeheer laat een geleidelijke verbetering zien ten opzichte van 2024, toen nog sprake was van een relatief groot aandeel 'redelijk adequaat' en zelfs een 'niet adequaat' beoordeling (Dronten).

In 2025:

- Zijn meerdere organisaties aantoonbaar aan het verbeteren (Lelystad, Almere, Urk en Zeewolde),
- Behalen Noordoostpolder en het waterschap een goed niveau (groen).

Tegelijkertijd blijft de spreiding groot en is verdere borging binnen de organisatie nodig. Dit domein vraagt blijvende aandacht, mede gezien de toenemende eisen rond openbaarheid en informatiehuishouding.

Beleidsgericht toezicht waterschap: stabiel en adequaat

Het beleidsgericht toezicht op Waterschap Zuiderzeeland laat, net als in 2024, een stabiel en positief beeld zien. De uitvoering van het waterbeheerprogramma is op orde en de meeste maatregelen worden volgens planning uitgevoerd.

Aandachtspunten liggen met name in enkele complexe, meerjarige trajecten, maar er is geen sprake van structurele tekortkomingen.

Samenvattend beeld

In vergelijking met 2024 concluderen Gedeputeerde Staten dat:

- Het algemene niveau van taakuitvoering stabiel is en op orde blijft;
- Er op specifieke domeinen gerichte verbetering zichtbaar is (met name huisvesting vergunninghouders);
- Het toezicht onder de Omgevingswet heeft geleid tot een scherper en meer verschillend beeld;
- Dat vooral de meerjarige financiële houdbaarheid en uitvoeringskracht (VTH) blijvende aandacht vragen.

Het interbestuurlijk toezicht vervult daarmee nadrukkelijk zijn signalerende en agenderende rol. De uitkomsten van 2025 vormen de basis voor gerichte opvolging en bestuurlijke dialoog in 2026.

Bestuurlijke samenvatting

In dit Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht (IBT) 2025 informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten, de colleges en gemeenteraden van de Flevolandse gemeenten en het bestuur van Waterschap Zuiderzeeland over de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht in 2025. Het verslag bevat geen nieuwe beoordelingen, maar geeft een samenhangend overzicht van de beoordelingen die in 2025 en begin 2026 op de verschillende toezichtdomeinen zijn vastgesteld en aan gemeenten en waterschap zijn teruggekoppeld. De opzet sluit aan bij de bestuursovereenkomst IBT en de bestaande Flevolandse toezichtpraktijk.

Het algemene beeld over 2025 is dat de uitvoering van wettelijke taken in Flevoland overwegend op orde is, maar dat de prestaties per domein en per organisatie verschillen. Op onderdelen is sprake van een stabiel en adequaat beeld, zoals bij het beleidsgericht toezicht op het waterbeheer en bij delen van het VTH- en RO-domein. Op andere onderdelen blijft extra aandacht nodig, bijvoorbeeld bij de huisvesting van vergunninghouders, bij onderdelen van het VTH-domein en bij de meerjarige financiële robuustheid van gemeenten.

Bij de huisvesting van vergunninghouders is in 2025 duidelijk geworden dat intensieve monitoring en actief toezicht op sommige gemeenten noodzakelijk blijven, maar ook dat herstel mogelijk is: Dronten, Lelystad en Noordoostpolder hebben in de tweede helft van 2025 hun taakstelling gerealiseerd, terwijl Almere juist in actief toezicht is gekomen en Urk en Zeewolde onder actief toezicht bleven.

Bij VTH, kwaliteitsverordening en Ruimtelijke Ordening laat 2025 een gedifferentieerd beeld zien. Almere en Lelystad zijn op alle beoordeelde onderdelen adequaat. Noordoostpolder is voor VTH en de kwaliteitsverordening redelijk adequaat beoordeeld en onder actief toezicht geplaatst voor de VTH-thuistaken, omdat daar structurele tekortkomingen aanhouden. Voor Waterschap Zuiderzeeland geldt dat VTH als redelijk adequaat is beoordeeld.

Voor het toezichtdomein monumenten en archeologie (erfgoed) zijn in 2025 nog geen formele beoordelingen vastgesteld. In 2026 wordt hiervoor een nulmeting uitgevoerd, zodat dit domein vanaf dat moment systematisch in het toezichtbeeld kan worden opgenomen.

1. Inleiding

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht van een hogere overheid op de uitvoering van wettelijke taken door een andere overheid. Voor de provincie Flevoland betekent dit dat Gedeputeerde Staten toezicht houden op gemeenten en op Waterschap Zuiderzeeland ten aanzien van een aantal wettelijke medebewindstaken en op de financiële positie van gemeenten en waterschap. In de bestuursovereenkomst IBT 2024 zijn hiervoor de uitgangspunten, informatieafspraken, beoordelingscriteria en toezichtregimes vastgelegd. Daarbij staan transparantie, proportionaliteit, vertrouwen, onderlinge samenwerking en heldere terugkoppeling centraal.

Het jaarverslag dient meerdere doelen. Voor Provinciale Staten geeft het inzicht in de wijze waarop Gedeputeerde Staten uitvoering geven aan hun toezichttaak. Voor colleges en gemeenteraden laat het zien hoe de provincie de taakuitvoering waardeert en op welke punten verbetering nodig is. Voor het waterschap geeft het inzicht in de wijze waarop de provincie het toezicht op waterbeheer, financiën, archief- en informatiebeheer en VTH heeft vormgegeven.

1.1 Schema

In onderstaand overzicht zijn de in 2025 vastgestelde beoordelingen per toezichtdomein samengevat. Het schema bevat geen nieuwe beoordelingen, maar brengt eerder vastgestelde oordelen samen in één overzicht. Dat past bij de systematiek van de bestuursovereenkomst, waarin is opgenomen dat per toezichtdomein een oordeel met kleur wordt gegeven.

Kleurenschema (algemene domeinen)

-  **Adequaat** – voldoende tot goed.
-  **Redelijk adequaat** – voor verbetering vatbaar, met serieuze aandachtspunten.
-  **Niet adequaat** – onvoldoende / ernstig in gebreke.

Afwijkende kleurensystematiek informatie- en archiefbeheer

Voor informatie- en archiefbeheer geldt op grond van de bestuursovereenkomst een afwijkende systematiek met groen, geel, oranje en rood: voldoende tot goed (groen), enige verbetering noodzakelijk (geel), veel verbetering noodzakelijk (oranje) en onvoldoende (rood). Deze afwijkende indeling is relevant voor de weergave van de beoordelingen binnen dit toezichtdomein.

1.2 Overzicht beoordelingen 2025

	Financiën	Omgevingsrecht VTH-taken	Kwaliteitsverordening VTH	Ruimtelijke Ordening	Informatie- en archiefbeheer	Huisvesting vergunninghouders		Beleidsgericht toezicht
						1 ^e helft 2025	2 ^e helft 2025	
Waterschap Zuiderzeeland			N.v.t.	N.v.t.		N.v.t.		
Almere								N.v.t.
Dronten					Afzonderlijk traject			N.v.t.
Lelystad								N.v.t.
Noordoost-polder								N.v.t.
Urk								N.v.t.
Zeewolde								N.v.t.

- Toelichting 1: Bij informatie- en archiefbeheer geldt een afwijkende kleursystematiek. De hierboven gebruikte kleuren volgen daarom niet dezelfde betekenis als bij de overige toezichtdomeinen.
- Toelichting 2: Voor erfgoed (monumenten en archeologie) is in 2025 geen formele beoordeling vastgesteld. In 2026 wordt een nulmeting uitgevoerd.
- Toelichting 3: Bij VTH wordt in dit jaarverslag inhoudelijk onderscheid gemaakt tussen OFGV-taken, thuishaken, kwaliteitsverordening en Ruimtelijke Ordening. De formele kleurtoekenning in het overzicht volgt de vastgestelde toezichtbrieven per domein

De interactieve kaart met de beoordelingen, inclusief brieven van de afgelopen jaren is hier te raadplegen: [kaart](#). Deze kaart wordt op dit moment bijgewerkt, verwachting is dat deze eind 2026 is geactualiseerd.

1.3 Bestuursovereenkomst Interbestuurlijk Toezicht

De bestuursovereenkomst Interbestuurlijk Toezicht Provincie Flevoland – Gemeenten 2024 vormt het kader voor het toezicht op de Flevolandse gemeenten. Voor Waterschap Zuiderzeeland geldt de huidige Bestuursovereenkomst Interbestuurlijk Toezicht Provincie Flevoland en Waterschap Zuiderzeeland (2023). In deze overeenkomsten is vastgelegd welke toezichtinformatie wordt aangeleverd, op welke criteria de provincie beoordeelt, welke kleursystematiek geldt en welke interventiestappen kunnen worden gezet wanneer verbetering uitblijft. De overeenkomsten benadrukken dat toezicht meer is dan controle alleen: het gaat ook om dialoog, samenwerking, leren en verbeteren.

In de bestuursovereenkomsten met gemeenten en waterschap zijn afspraken gemaakt over:

- De uitgangspunten die voor het toezicht gelden. Het interbestuurlijk toezicht vindt plaats op basis van transparantie, begrip en vertrouwen;
- De informatie die de gemeenten aanleveren aan de provincie;

- De toetsingscriteria van de provincie;
- De intensiteit van het toezicht (hangt af van de prestaties).

Het beoordelingsproces ziet er als volgt uit:

- Gemeenten leveren gegevens aan over de uitvoering van hun taken;
- Provincie stelt concept-oordelen op per aandachtsgebied;
- Provincie en gemeenten bespreken de bevindingen;
- Het eindoordeel gaat naar het gemeentebestuur.

De mogelijke beoordeling door de provincie is per domein:

- Adequaat (groen): voldoende tot goed;
- Redelijk adequaat (oranje): voor verbetering vatbaar (met serieuze aandachtspunten);
- Niet adequaat (rood): onvoldoende/ ernstig in gebreke.

Voor het toezichtdomein informatie- en archiefbeheer wordt de volgende indeling gehanteerd:

- Voldoende tot goed (groen);
- Enige verbetering noodzakelijk (geel);
- Veel verbetering noodzakelijk (oranje);
- Onvoldoende (rood).

Minimaal een keer per jaar bespreken de portefeuillehouders financiën van provincie en gemeenten de gemeentelijke financiën. Twee keer per jaar is er bestuurlijk overleg tussen provincie en het waterschap over toezicht. Zo nodig houden we ook voor de andere terreinen bestuurlijk overleg.

1.4 Toezichtsdomeinen bij gemeenten en waterschap

De provincie houdt toezicht op de volgende domeinen:

Financiën (Gemeentewet en Waterwet)

Hierbij staat de vraag centraal of gemeenten en waterschap in de (meerjaren)begroting een structureel evenwicht hebben. Daartoe beoordeelt de provincie jaarlijks de begroting en jaarrekening van elke gemeente en het waterschap.

Omgevingsrecht vergunningverlening, toezicht en handhaving

Gemeenten en waterschap moeten bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voldoen aan wet- en regelgeving. Deze regels zijn er ter bescherming van mens, leefomgeving en natuur.

De provincie houdt toezicht op een juiste (taak)uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht, milieu en de Waterwet

Informatie- en archiefbeheer

De Archiefwet verplicht alle overheden om hun informatiehuishouding op orde te hebben. Betrouwbare en openbare overheidsinformatie is essentieel voor een goed werkende overheid. De kwaliteit van het openbaar bestuur en de werking van de democratie hangen ermee samen. Het op orde hebben van de archiefzorg betreft onder andere het openbaar maken, het op het juiste moment vernietigen, het correct beheren en het onder de juiste condities bewaren van informatie.

Huisvesting vergunningshouders

Asielzoekers met een verblijfsvergunning (vergunninghouders) hebben op grond van de Woningwet recht op huisvesting. Gemeenten krijgen ieder half jaar vanuit het Rijk een wettelijke taakstelling waarin staat hoeveel vergunninghouders zij moeten huisvesten. Jaarlijks toetst de provincie twee keer op het halen van de taakstelling.

Beleidsgericht toezicht waterschap

Bij beleidsgericht toezicht gaat het er met name om of het waterschap bij haar taakuitoefening voldoende invulling geeft aan de doelen die door Europa, het Rijk en provincie gesteld zijn.

Ruimtelijke ordening

De provincie houdt toezicht op de wettelijke taak Ruimtelijke Ordening van gemeenten en richt zich in het bijzonder op de actualiteit en gebiedsdekkendheid van de omgevingsvisie (gereed uiterlijk 1 januari 2027) en het omgevingsplan (gereed uiterlijk 1 januari 2032), evenals op het voldoende verwerken van wettelijke normen en eisen uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

Monumenten en Archeologie

Het toezicht op monumenten en archeologie is eens in de tweejaar. In 2026 wordt een nulmeting uitgevoerd. Dit betekent dat de documenten over 2024 en 2025 wel worden getoetst aan de criteria van de Ow, maar dat de provincie geen formele beoordeling geeft. Hierbij wordt wel aangegeven wat er eventueel nog verbeterd moet worden om over 2027 onder toezicht regime 'groen' te vallen.

1.5 Sanctiemiddelen

Wanneer een gemeente of waterschap haar wettelijk verplichte medebewindstaken niet correct uitvoert, is er sprake van taakverwaarlozing en dan kan de provincie sanctiemiddelen inzetten. Interbestuurlijk toezicht kent twee sanctiemiddelen: 'indeplaatsstelling' en 'schorsing en vernietiging'.

Indeplaatsstelling wil zeggen dat de provincie namens en op kosten van de gemeente of waterschap de uitvoering van taken van de gemeente overneemt.

Schorsing en vernietiging doet de provincie niet zelf: als een besluit van een gemeente of waterschap in strijd is met de wet, kan de toezichthouder dit besluit aan de minister voorleggen voor schorsing en vernietiging. De minister kan het gemeentelijke besluit dan schorsen en vernietigen.

De sanctiemiddelen vormen de laatste trede van de interventieladder: de procedure die IBT doorloopt bij interventies. De interventieladder bestaat uit zes treden:

Stap 1: Signaleren

Vaststellen dat er vermoedelijk sprake is van taakverwaarlozing.

Stap 2: Valideren

Informatie opvragen bij de gemeente of waterschap en andere belanghebbenden over gesignaleerde misstanden, valideren dat er sprake is van taakverwaarlozing en vaststellen wat de oorzaak is.

Stap 3: Actief toezicht houden

Afspraken maken met de gemeente of waterschap over acties, termijnen en vervolg.

Stap 4: De vooraankondiging van interventie

De gemeente of waterschap aanzeggen dat het instrument indeplaatsstelling zal worden toegepast en het openbaar publiceren van deze aanzegging.

Stap 5: Laatste kans geven

Besluiten tot indeplaatsstelling met een laatste termijn voor de gemeente of waterschap om alsnog zelf te voorzien in het gebrek.

Stap 6: Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Uitvoering van de verwaarloosde gemeentelijke of waterschapstaak door de provincie, namens en op kosten van de gemeente of waterschap.

2. Beoordelingen per toezichtdomein

Hieronder is per domein en per gemeente en voor het waterschap aangegeven op welke wijze het toezicht is uitgevoerd en wat de resultaten van het toezicht zijn.

2.1 Financiën

Het financieel toezicht van de provincie is gericht op de vraag of de (meerjaren)begroting van de gemeenten en het waterschap structureel en reëel in evenwicht is. Voor 2026 geldt dat alle Flevolandse gemeenten en gemeenschappelijke regelingen onder repressief financieel toezicht vallen.

Almere: redelijk adequaat (oranje)

De (meerjaren)begroting 2026-2029 is in 2026 en 2027 reëel en structureel in evenwicht, de jaren vanaf 2028 laten echter een structureel tekort zien. Ook de financiële buffer (ter dekking van voor nu onbekende risico's) neemt in het financieel perspectief af. Er zijn nieuwe taakstellingen in de begroting opgenomen en lopen in het financieel perspectief op. Almere kiest ervoor nu geen verdere maatregelen te nemen om de begroting en de buffer meerjaren in evenwicht te houden.

Dronten: redelijk adequaat (oranje)

De (meerjaren)begroting 2026-2029 is in 2026 reëel en structureel in evenwicht, de jaren vanaf 2027 laten echter een (oplopend) structureel tekort zien. Er zijn geen taakstellingen in de begroting opgenomen. Dronten kiest ervoor voor nu geen maatregelen te nemen om de (meerjaren)begroting in evenwicht te houden.

Lelystad: redelijk adequaat (oranje)

De (meerjaren)begroting 2026-2029 is voor 2026 tot en met 2028 reëel en structureel in evenwicht, maar in het jaar 2029 staat uw gemeente voor een structureel tekort. De gemeente heeft eerder in de (meerjaren)begroting 2025-2028 een breed pakket aan bezuinigingen vastgesteld om de financiële dreiging van het ravijnjaar 2026 te ontlopen

Noordoostpolder: adequaat (groen)

De (meerjaren)begroting 2026-2029 is structureel en reëel in evenwicht. Daarmee laat Noordoostpolder binnen Flevoland het meest stabiele financiële beeld zien.

Urk: redelijk adequaat (oranje)

De (meerjaren)begroting 2026-2029 is reëel en structureel in evenwicht. De gemeente heeft de budgetten doorgelicht en bezuinigingen doorgevoerd (zowel inkomsten verhogende als lasten beperkende maatregelen), zoals aangekondigd in begroting 2025. Urk heeft hiermee gekozen om noodzakelijke maatregelen te nemen met als doel de (meerjaren)begroting structureel in evenwicht te houden. De relatief hoge en toenemende schuldpositie en de investeringen in het grondbedrijf vergen extra aandacht.

Zeewolde: adequaat (groen)

Uw (meerjaren)begroting is in 2026-2029 reëel en structureel in evenwicht. In uw paragraaf ombuigingen geeft u aan dat er een taakstelling sociaal domein vanaf 2028 is geraamd. De gemeenteraad heeft eerder in het voorjaar 2025 een aanvullend pakket aan (potentiële) ombuigingen vastgesteld. Hiervan is uiteindelijk een deel verwerkt in de (meerjaren)begroting 2026-2029.

Waterschap Zuiderzeeland: adequaat (groen)

De (meerjaren)begroting 2026–2029 is in evenwicht. Gedeputeerde Staten concluderen dat de financiële positie van het waterschap gunstig en adequaat is.

Betekenis voor gemeenten en waterschap

Voor gemeenten ligt de opgave vooral in het (meerjarig) structureel evenwicht. De begroting 2026 is weliswaar binnen de wettelijke kaders vastgesteld, maar de structurele ruimte staat onder druk. Voor raadsleden en colleges is dit relevant, omdat financiële druk (mede) ook doorwerkt in de uitvoerbaarheid van andere wettelijke taken, waaronder VTH, archiefbeheer en huisvesting. Voor het waterschap laat 2026 een stabiel beeld zien.

2.2 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), kwaliteitsverordening en Ruimtelijke Ordening

2025 is het eerste volledige jaar waarin de provincie formeel heeft beoordeeld hoe gemeenten en het waterschap functioneren onder de Omgevingswet. In 2024 gold nog een overgangssituatie; in 2025 is een formeel oordeel gegeven per organisatie en per domein. De provincie heeft daarbij onderscheiden tussen VTH Omgevingswet, de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht en – voor gemeenten – Ruimtelijke Ordening. Binnen het VTH-oordeel is inhoudelijk bovendien onderscheid gemaakt tussen taken die zijn belegd bij de OFGV en de thuishaken van gemeenten.

De formele beoordeling “VTH Omgevingswet” is per gemeente als één integraal oordeel vastgesteld. In dit jaarverslag wordt dat oordeel inhoudelijk nader geduid door onderscheid te maken tussen taken die door de OFGV worden uitgevoerd en de gemeentelijke thuishaken. Waar van toepassing wordt ook de samenhang met de kwaliteitsverordening benoemd.

Algemeen beeld

Het algemene beeld is positief tot gemengd. Almere en Lelystad zijn op alle beoordeelde onderdelen adequaat. Dronten is adequaat op VTH en verordening en redelijk adequaat op RO. Urk is adequaat op VTH en RO en redelijk adequaat op de verordening. Zeewolde en Noordoostpolder zijn redelijk adequaat op VTH en de verordening en adequaat op RO. Waterschap Zuiderzeeland is voor VTH redelijk adequaat beoordeeld. Daarbij is de gemeente Noordoostpolder onder actief toezicht geplaatst voor de VTH-thuishaken, omdat een actuele uitvoerings- en handhavingsstrategie ontbreekt, sprake is van structureel capaciteitsgebrek en het risico bestaat dat de beoordeling in 2026 verder verslechtert indien geen herstel optreedt.

2.2.1 VTH-taken uitgevoerd door de OFGV

In de toezichtbeoordelingen is zichtbaar dat de taken die door de OFGV worden uitgevoerd over het algemeen een stabiel beeld geven dan de gemeentelijke thuishaken. In meerdere gemeenten is expliciet opgenomen dat de OFGV voldoet of grotendeels voldoet, maar dat betere rapportage op doelbereik, middelenafweging en – bij de overgang naar kwaliteitscriteria 3.0 – een betere informatievoorziening gewenst is. Dit geldt onder meer voor Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde.

Het VTH-beeld laat daarmee zien dat regionale samenwerking in de uitvoering veel kan opvangen, maar dat de gemeente als opdrachtgever en verantwoordelijke overheid wel bestuurlijk scherp moet blijven op planning, capaciteit, evaluatie en informatievoorziening. Dat is ook voor gemeenteraden van belang, omdat zij juist op die bestuurlijke borging hun controlerende rol moeten kunnen uitoefenen.

2.2.2 Thuis taken VTH

De thuis taken vormen in 2025 het meest kwetsbare onderdeel van het VTH-domein. Daar waar de OFGV vaak een meer uniforme werkwijze kent, zijn de gemeentelijke thuis taken gevoeliger voor tekorten in capaciteit, late vaststelling van documenten of het ontbreken van een actuele uitvoerings- en handhavingsstrategie. Dat is nadrukkelijk het geval bij Noordoostpolder, waar een actuele U&H-strategie ontbreekt, sprake is van structureel capaciteitsgebrek en de provincie reëel risico ziet op verdere verslechtering in 2026. Daarom is de gemeente voor de VTH-thuis taken onder actief toezicht geplaatst.

Ook bij Zeewolde is het oordeel op VTH redelijk adequaat, juist omdat de thuis taken nog niet voldoen aan alle procescriteria en het uitvoeringsprogramma 2025 niet tijdig is vastgesteld. Bij Urk zijn op de thuis taken juist duidelijke kwaliteitsverbeteringen zichtbaar, waardoor het VTH-oordeel als adequaat is vastgesteld, al blijven aandachtspunten bestaan.

2.2.3 Kwaliteitsverordening VTH

Voor de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht geldt dat deze in 2025 voor gemeenten afzonderlijk is beoordeeld. Almere, Dronten en Lelystad zijn op dit onderdeel adequaat beoordeeld. Bij Noordoostpolder, Urk en Zeewolde is sprake van een redelijk adequaat oordeel. De belangrijkste aandachtspunten zijn daar de actualiteit van de verordening, de zichtbaarheid van de verantwoording richting de gemeenteraad en de vraag in hoeverre de naleving van kwaliteitscriteria voor thuis taken ook echt bestuurlijk is geborgd.

Voor gemeenteraden is dit onderdeel extra relevant, omdat de verordening juist bedoeld is om de kwaliteit van uitvoering en handhaving bestuurlijk te verankeren. Waar die verankering onvoldoende zichtbaar is, raakt dat niet alleen de uitvoering, maar ook de informatiepositie van de raad.

2.2.4 Ruimtelijke Ordening

Voor Ruimtelijke Ordening is het beeld in Flevoland relatief gunstig. Almere, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde zijn adequaat beoordeeld. Alleen Dronten is voor RO redelijk adequaat beoordeeld, omdat de omgevingsvisie achterloopt en de wettelijke datum van 1 januari 2027 niet haalbaar lijkt. Bij de overige gemeenten is de transitie naar een geactualiseerd omgevingsplan of omgevingsvisie op koers, al blijft jaarlijkse voortgangsrapportage van belang.

Betekenis voor 2026

Het VTH-jaar 2025 laat zien dat de provincie haar toezicht onder de Omgevingswet nadrukkelijk heeft verdiept. Voor 2026 zal vooral van belang zijn of gemeenten hun thuis taken beter op orde brengen, of de informatiepositie van colleges en raden verbetert en of de ingezette kwaliteitsontwikkeling ook in de praktijk wordt bestendigd. Voor Noordoostpolder is daarbij het actief toezicht op de VTH-thuis taken het meest in het oog springende aandachtspunt.

2.3 Informatie- en archiefbeheer

Het toezicht op informatie- en archiefbeheer is in 2025 gebaseerd op de beoordelingen over 2024. Dit domein is van groot belang voor de betrouwbaarheid, toegankelijkheid en controleerbaarheid van het openbaar bestuur. In de bestuursovereenkomst is hiervoor bewust een afwijkende kleurensystematiek vastgelegd, omdat de ontwikkeling op dit domein niet alleen vraagt om een eindoordeel, maar ook om een beter onderscheid in de mate waarin verbetering nog nodig is.

Noordoostpolder en Waterschap Zuiderzeeland zijn als goed (groen) beoordeeld, omdat zij op gestructureerde wijze werken aan verbetering van het informatie- en archiefbeheer en hoog scoren op de kritische prestatie-indicatoren.

Lelystad is als ruim voldoende (geel) beoordeeld. De gemeente heeft hard gewerkt aan verbetering, onder meer door uitbreiding van de formatie en het wegwerken van achterstanden. Belangrijke aandachtspunten blijven het organisatiebrede kwaliteitssysteem en de verbouwing van de archiefruimte.

Almere, Urk en Zeewolde zijn als voldoende (oranje) beoordeeld. Deze gemeenten werken aan verbetering, maar hebben te maken met krapte op de arbeidsmarkt en daardoor minder voortgang geboekt dan verwacht.

Voor Dronten gold in 2025 een afzonderlijk traject, omdat de gemeente sinds 2023 onder verscherpt toezicht staat. De beoordeling is daarom niet in deze ronde meegenomen.

Betekenis voor gemeenten en waterschap

De uitkomsten laten zien dat informatie- en archiefbeheer in Flevoland serieus wordt genomen, maar nog niet overal even stevig in de organisatie is verankerd. Voor gemeenten en het waterschap betekent dit dat blijvend moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van informatiebeheer, de aansturing daarop en de borging in de reguliere bedrijfsvoering. Juist voor raden, staten en besturen is dit relevant, omdat een betrouwbare informatiehuishouding de basis vormt voor verantwoording, openbaarheid en bestuurlijke continuïteit.

2.4 Huisvesting vergunninghouders

Elk halfjaar krijgt iedere gemeente vanuit het Rijk een taakstelling opgelegd om een aantal vergunninghouders te huisvesten. Dit aantal is gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente. De provincie Flevoland beoordeelt in het kader van IBT aan het einde van de zogenaamde taakstellingsperiode of de gemeenten de taakstelling hebben gerealiseerd.

Uitgangspunt is dat de gemeenten de taakstelling, inclusief eventuele achterstanden, binnen de taakstellingsperiode moeten realiseren. Om de verschillen in de administraties van gemeenten en het Centraal Orgaan opvang asielzoeker (COA) door het zogenaamde na-ijleffect enigszins te corrigeren, worden de geplaatste vergunninghouders en de vergunninghouders die in fase 3 (de verhuisfase) zitten tot en met 31 januari/ 31 juli nog meegenomen in de realisatiecijfers van de gemeente. Dat wordt bepaald door gebruik te maken van het Taakstelling Volg Systeem (TVS) van het COA.

Tijdige realisatie van die vastgestelde taakstelling is niet alleen belangrijk, omdat dit een snelle integratie van de vergunninghouders in de Flevolandse samenleving bevordert, maar ook opdat de centrale opvangcentra optimaal benut kunnen worden waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk de opvang van asielzoekers die nog in procedure zijn.

De huisvesting van vergunninghouders is ook in 2025 een intensief en bestuurlijk gevoelig toezichtdomein gebleven. De provincie beoordeelt twee keer per jaar of gemeenten de wettelijke taakstelling, inclusief eventuele achterstanden, hebben gerealiseerd. In zowel de eerste als de tweede helft van 2025 was sprake van aanzienlijke druk op de uitvoering, maar ook van duidelijke verschillen tussen gemeenten.

Eerste helft 2025

Over de eerste helft van 2025 heeft de provincie vastgesteld dat Almere als enige gemeente adequaat heeft gepresteerd. De gemeenten Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde zijn redelijk adequaat beoordeeld en bleven onder actief toezicht. De Flevolandse gemeenten hebben in deze periode in totaal 285 vergunninghouders gehuisvest, terwijl de gezamenlijke

achterstand opliep tot 320. Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde hadden op het peilmoment hun taakstelling en achterstand niet volledig gerealiseerd, ondanks de inzet van plannen van aanpak en aanvullende maatregelen.

De provincie heeft in deze periode de plannen van aanpak van Lelystad en Zeewolde goedgekeurd. Voor Urk gold dat nog geen concreet uitvoerbaar plan van aanpak beschikbaar was en dat verdere uitstel niet wenselijk werd geacht. Voor Noordoostpolder en Dronten bleven bestaande verbetertrajecten van kracht.

Tweede helft 2025

Over de tweede helft van 2025 is het beeld deels verbeterd. Dronten, Lelystad en Noordoostpolder hebben hun taak voor het huisvesten van vergunninghouders in deze periode adequaat uitgevoerd en voor deze gemeenten is het actieve toezicht beëindigd. Almere, Urk en Zeewolde zijn redelijk adequaat beoordeeld. Voor Almere geldt dat de gemeente onder actief toezicht is geplaatst, omdat zij twee opeenvolgende perioden met een achterstand is geëindigd. Urk en Zeewolde bleven onder actief toezicht vanwege aanhoudende achterstanden.

De cijfers maken duidelijk dat de gezamenlijke opgave groot bleef. In de tweede helft van 2025 bedroeg de taakstelling voor Flevoland 326 te huisvesten vergunninghouders, bovenop een achterstand van 320 uit de eerste helft van het jaar. Ondanks de na-ijleffectcorrectie bleef per 1 januari 2026 een gezamenlijke achterstand van 170 vergunninghouders bestaan. Daarbinnen laat de provincie nadrukkelijk zien dat blijvende achterstanden doorwerken in het toezichtregime per gemeente.

Wat betekent dit bestuurlijk?

Voor colleges en raden laat dit domein zien dat de huisvesting van vergunninghouders niet alleen een uitvoeringsvraagstuk is, maar ook een bestuurlijke opgave waarin woningmarkt, opvang, samenwerking met corporaties en bestuurlijke regie samenkomen. Voor de provincie blijft dit in 2026 een domein waar actief toezicht, bestuurlijk overleg en concrete herstelafspraken nodig kunnen blijven.

Gemeentelijke prestaties en toezichtstatus

- Almere – H1: adequaat (groen) → H2: redelijk adequaat (oranje)
In de eerste helft van 2025 is Almere als adequaat beoordeeld, ondanks het niet volledig realiseren van de taakstelling, omdat dit de eerste keer was dat de gemeente sinds beëindiging van het actieve toezicht een achterstand opliep. In de tweede helft van 2025 heeft Almere wel een deel van de achterstand ingelopen, maar bleef een aanzienlijke restachterstand bestaan. Daarom is Almere vanaf 2026 onder actief toezicht geplaatst.
- Dronten – H1: redelijk adequaat (oranje) → H2: adequaat (groen)
Dronten bleef in de eerste helft van 2025 onder actief toezicht, ondanks een duidelijke verbetering en een beperkte resterende achterstand. In de tweede helft van 2025 heeft de gemeente de taakstelling alsnog gerealiseerd, waarna het actieve toezicht is beëindigd.
- Lelystad – H1: redelijk adequaat (oranje) → H2: adequaat (groen)
Lelystad realiseerde in de eerste helft van 2025 een groot deel van de opgave en diende een realistisch plan van aanpak in, maar bleef vanwege structurele achterstanden uit eerdere perioden onder actief toezicht. In de tweede helft van 2025 is de taakstelling gerealiseerd en is het actieve toezicht beëindigd.
- Noordoostpolder – H1: redelijk adequaat (oranje) → H2: adequaat (groen)
Noordoostpolder bleef in de eerste helft van 2025 onder actief toezicht en moest het plan van aanpak bijstellen na het wegvallen van een maatregel. In de tweede helft van 2025 heeft de

gemeente de taakstelling en achterstand volledig gerealiseerd. Het actieve toezicht is daarop beëindigd.

- Urk – H1: redelijk adequaat (oranje) → H2: redelijk adequaat (oranje)
Urk kende in 2025 de zwakste voortgang. In de eerste helft van 2025 werden slechts beperkt vergunninghouders gehuisvest en ontbrak lange tijd een concreet uitvoerbaar plan. In de tweede helft van 2025 bleef een aanzienlijke achterstand bestaan. Het actieve toezicht is daarom voortgezet.
- Zeewolde – H1: redelijk adequaat (oranje) → H2: redelijk adequaat (oranje)
Zeewolde diende in de eerste helft van 2025 een plan van aanpak in en zette concrete maatregelen in, maar de achterstand liep niet voldoende terug. In de tweede helft van 2025 is de taakstelling wel gehaald, maar de achterstand is niet wezenlijk ingelopen. Daarom bleef het actieve toezicht van kracht.

2.5 Beleidsgericht toezicht (waterschap)

Het beleidsgericht toezicht op Waterschap Zuiderzeeland richt zich op de uitvoering van het Waterbeheerprogramma 4 2022–2027. In 2025 heeft het waterschap de voortgangsrapportage tijdig aangeleverd en heeft de provincie vastgesteld dat de taakuitvoering voor het waterbeheer goed op orde is. De formele beoordeling luidt adequaat (groen).

Uit de rapportage blijkt dat de meeste maatregelen zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn. Thema's als klimaatadaptatie, waterbeschikbaarheid, circulariteit en de samenwerking met gebiedspartners worden aantoonbaar opgepakt. Ook eerdere toezichtbevindingen worden volgens de provincie grotendeels opgevolgd, onder meer waar het gaat om de afvalwaterheffing, de watersysteemtoets en maatregelen voor AWZI's. Daarnaast laat de bestuursrapportage en P&C-cyclus zien dat het waterschap zicht houdt op realisatie en tijdig kan bijsturen.

Concreet blijkt uit de voortgangsrapportage dat de meeste maatregelen zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn. Het waterschap pakt onder meer thema's als klimaatadaptatie, waterbeschikbaarheid, circulariteit en samenwerking met gebiedspartners aantoonbaar op. Daarnaast blijkt dat eerdere toezichtbevindingen, zoals de discrepantie in de afvalwaterheffing, de watersysteemtoets en maatregelen voor AWZI's, in 2025 verder zijn opgepakt.

Aandachtspunten blijven bestaan bij enkele meerjarige trajecten, zoals de stresstest, water- en bodembeelden en onderdelen van de afvalwaterketen. Deze onderwerpen blijven daarom onderdeel van de reguliere toezichtcontacten.

De beoordeling "adequaat" betekent niet dat er geen aandachtspunten zijn. De provincie noemt onder meer de uitloop van de watersysteemtoets, de participatieverordening en het thema water en bodem sturend als punten om te blijven volgen. Maar structurele tekortkomingen die de wettelijke taakuitvoering ondermijnen, zijn niet vastgesteld.

2.6 Erfgoed: monumenten en archeologie

Het toezicht op monumenten en archeologie vindt eens in de twee jaar plaats. Voor dit domein wordt in 2026 een nulmeting uitgevoerd. De documenten over 2024 en 2025 worden daarbij wel getoetst aan de criteria van de Omgevingswet, maar in 2025 is nog geen formele beoordeling vastgesteld. De nulmeting vormt de basis om vanaf 2026/2027 ook dit domein structureel in het toezichtbeeld op te nemen.

3. Conclusies en vooruitblik

Het interbestuurlijk toezicht in Flevoland is in 2025 overwegend stabiel en professioneel uitgevoerd. De provincie heeft op meerdere domeinen een helder en proportioneel toezichtbeeld kunnen neerzetten, waarbij per organisatie en per onderwerp is gedifferentieerd. Het toezicht laat zien dat de basis bij gemeenten en het waterschap veelal aanwezig is, maar ook dat blijvende aandacht nodig is voor de kwaliteit van uitvoering, bestuurlijke borging en tijdige bijsturing.

Voor Provinciale Staten is van belang dat het toezicht in 2025 niet alleen controlerend, maar ook signalerend en agenderend heeft gewerkt. Voor gemeenteraden laat het jaarverslag zien waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid van college en raad samenkomt: bij de borging van VTH-kwaliteit, bij de verantwoording over archiefbeheer, bij de financiële houdbaarheid en bij de aanpak van achterstanden in de huisvesting van vergunninghouders. Voor het waterschap bevestigt het jaarverslag dat de uitvoering van waterbeheer op orde is, maar dat op VTH en informatiebeheer aandachtspunten blijven bestaan.

Belangrijkste aandachtspunten voor 2026

- VTH-thuistaken Noordoostpolder vragen nadrukkelijke opvolging binnen het actief toezicht.
- Huisvesting vergunninghouders blijft bestuurlijk en maatschappelijk een zwaar toezichtdomein, met name voor Almere, Urk en Zeewolde.
- Informatie- en archiefbeheer vraagt blijvende borging in de reguliere bedrijfsvoering; de afwijkende beoordelingssystematiek helpt om daarin meer nuance aan te brengen.
- Financiële weerbaarheid van gemeenten blijft in meerjarig perspectief een aandachtspunt.
- De verdere opvolging van het afzonderlijke traject voor informatie- en archiefbeheer bij Dronten vraagt blijvende aandacht.
- Voor erfgoed wordt in 2026 een nulmeting uitgevoerd, zodat ook dit domein structureel kan worden meegenomen in het provinciale toezichtbeeld.