

Beleid Interbestuurlijk Toezicht

2022 - 2025

Inhoud

Samenvatting.....	4
1 Inleiding	6
1.1 Wat is interbestuurlijk toezicht?	6
1.2 Reikwijdte van deze nota	7
1.3 Wettelijk kader	7
1.4 Maatschappelijke visie op toezicht	8
1.5 Missie, visie en rolopvatting.....	9
1.6 Ambitie en impact	10
1.7 Landelijke ontwikkelingen interbestuurlijk toezicht	10
2 IBT-beleid 2013-heden	12
3 IBT-beleid 2022-2025	13
3.1 De domeinen waarop we toezicht houden	13
3.2. De wijze waarop we toezicht houden	14
3.3 Toezicht, informatieverzameling en oordeel	16
3.4 Het stoplichtmodel.....	17
4 De domeinen waar we toezicht op houden	19
4.1 Het domein financiën	19
4.2 Het domein informatie- en archiefbeheer	20
4.3 Het domein omgevingsrecht	22
4.4 Huisvesting verblijfsgerechtigden	29
5 Instrumenten en interventiemethoden	30
5.1 Instrumenten bij het generieke toezicht.....	30
5.2 Instrumenten bij financieel toezicht (specifiek toezicht)	31
6 Besturings- en verantwoordingscyclus.....	32
7 Prestatie-indicatoren.....	32
8 Financiële consequenties	32
9 Implementatie	32
10 Evaluatie beleid	33
Bijlage 1 Begrippen.....	34
Verschillende soorten provinciaal toezicht.....	34
Generiek en specifiek toezicht	34
Generiek toezicht	34
Specifiek toezicht.....	35
Toezichtregimes	35

Stoplichtmodel	36
De BIG-8 cyclus	36
Bijlage 2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving van medebewindstaken.....	38
1 Wet digitale overheid (Wdo)	38
2 Vernieuwing Archiefwet.....	38
3 Wet open overheid (Woo).....	38
4 Omgevingswet (Ow)	39
5 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).....	39

Samenvatting

Dit Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2022-2025 is deels een actualisatie van het vorige beleidsdocument, het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021.

Waarom een actualisatie?

Uit de evaluatie van 2016 kwam naar voren dat het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) van de provincie Noord-Holland goed functioneerde. Er werden in de evaluatie vijf aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in het beleid van 2018-2021 en hebben wij inmiddels geïncorporeerd in onze werkwijze. Daarnaast zijn de gemeenten in Noord-Holland al enkele jaren vertrouwd met de werkwijze van het IBT door de provincie.

Toezichtdomeinen

Voor de domeinen huisvesting verblijfsgerechtigden en financiën zijn er de komende jaren geen fundamentele wijzigingen te verwachten. Voor het domein informatie- en archiefbeheer zijn de effecten van de veranderende wetgeving op de werkwijze van het IBT nog niet bekend. We gaan voor deze domeinen in het beleid 2022-2025 daarom uit van de huidige situatie: het nieuwe beleid bestaat uit actualisatie van het bestaande beleid.

De ingangsdatum van de nieuwe Omgevingswet staat, na enkele malen uitstel, op dit moment gepland voor 1 juli 2022. Naast de veranderingen, die uit de Omgevingswet voortkomen, geven de ervaringen van de afgelopen jaren ook andere aandachtspunten voor het IBT op omgevingsrecht.

Missie, visie en ambitie

Onze missie is dat de provincie met het interbestuurlijk toezicht bijdraagt aan het correct uitvoeren van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Dit is belangrijk voor de inwoners. Het correct uitvoeren van de wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen geeft burgers en bedrijven vertrouwen in de overheid.

Met het toezicht op de risicodomeinen financiën, informatie- en archiefbeheer, omgevingsrecht en huisvesting verblijfsgerechtigden bevordert de provincie het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving voor mens en natuur en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden: goed informatiebeheer en goed financieel beheer.

Dat neemt niet weg dat we ook de komende jaren ons toezicht, waar nodig, willen verbeteren. Deze ambitie houdt onder meer in dat we met het toezicht onze positieve impact willen vergroten, zodat gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hun wettelijke taken beter en vollediger uitvoeren.

Het IBT brede toezicht krijgt meer inhoud. Tot nu toe hielden de verschillende toezichthouders grotendeels toezicht per domein, afzonderlijk van elkaar. Onderling zullen de domeinen meer ervaringen uitwisselen, zodat er een totaalbeeld ontstaat wat betreft de ontwikkelingen van een gemeente op de verschillende toezichtdomeinen.

Dit IBT totaalbeeld kan een van de signalen zijn in het bredere perspectief van de bestuurskracht¹ van een gemeente, dat door veel meer factoren wordt bepaald.

Voor IBT staat voorop dat het interbestuurlijk toezicht onafhankelijke oordelen geeft en dat de bestuurskracht geen rol speelt in de beoordeling van de taakuitvoering zelf.

Het stoplichtmodel voor onze beoordeling van gemeenten bestond tot nu toe uit drie categorieën: 'adequaat' (groen), 'redelijk adequaat' (geel), en 'niet adequaat' (rood).

In de categorie 'redelijk adequaat' willen we een extra knip aanbrengen. Deze categorie is namelijk erg breed. Hierin vallen zowel gemeenten die net geen 'adequaat' (groen) scoren als gemeenten die bijna 'niet adequaat' (rood) scoren. Deze wens voor meer onderscheid in het stoplichtmodel kwam ook naar voren in de klankbordgroep. Daarom willen we binnen de kwalificatie 'redelijk adequaat' de kleur oranje toevoegen. Geel zit dichterbij groen, oranje zit dichterbij rood. De gemeenten in de nieuwe categorie 'oranje' moeten hun taken veel beter op orde brengen.

Ook gaan we andere beoordelingstermen gaan gebruiken, namelijk:

- 'goed' (groen)
- 'enige verbetering noodzakelijk' (geel)
- 'veel verbetering noodzakelijk' (oranje)
- 'onvoldoende' (rood)

De wens om onze positieve impact te vergroten geldt in het bijzonder voor het domein omgevingsrecht. Een schone en gezonde leefomgeving willen we allemaal. Op dit gebied krijgen we relatief veel incidentmeldingen binnen. Ook gemeenten noemen veiligheid en gezondheid van burgers als belangrijkste thema's. In de beleidsperiode 2022-2025 gaat IBT omgevingsrecht zich vooral richten op die onderwerpen waarbij we effectief kunnen handhaven. Denk aan het naleven van de wettelijke milieueisen en de eisen die volgen uit de nieuwe Omgevingswet. Ook in de Omgevingswet zijn de bekende procescriteria van de BIG-8 cyclus² opgenomen. Het toezicht op de procescriteria blijft belangrijk voor gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen: zij kunnen hiermee de resultaten van hun beleid en uitgevoerde werkzaamheden verantwoorden voor de (gemeente-)raden, burgers en bedrijven.

Binnen het domein omgevingsrecht willen we op vier manieren beter aansluiten op de praktijk en onze effectiviteit versterken.

1. We richten ons toezicht op onderwerpen waarbij het IBT handelingsperspectief heeft. We houden dus uitsluitend toezicht op die onderwerpen waarbij geldt dat het bestuursorgaan een wettelijke verplichting heeft.
2. We maken gebruik van aanvullende methoden voor het verzamelen van informatie voor het toezicht, bijvoorbeeld digitale informatiebronnen en het (digitaal) analyseren van data.
3. We houden casusgericht toezicht. Dat houdt in dat we gericht toezicht gaan houden op een onderwerp als daar meerdere relevante meldingen over binnenkomen.
4. We voeren themaonderzoeken uit met meer expertise, door ze in te richten als een project met een projectgroep. Aan de projectgroep kunnen interne en externe experts deelnemen.

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. Zie tevens de uitleg van het begrip 'governance' in bijlage 1. Tevens wordt er gewerkt aan beleid met als werktitel 'sterke gemeenten, sterke regio's'.

² Zie bijlage 1 begrippen

1 Inleiding

Voor u ligt de nota Beleid Interbestuurlijk Toezicht voor de periode 2022-2025. In dit document lichten we de werkwijze van de provincie als interbestuurlijk toezichthouder toe. We beschrijven de belangrijkste risico's en de toepassing van het instrumentarium.

Ook de komende beleidsperiode wil het interbestuurlijk toezicht (IBT) van de provincie Noord-Holland met het toezicht een relevante bijdrage leveren aan de uitvoering van belangrijke wettelijke taken door gemeenten. Het gaat om taken die belangrijk zijn voor een gezonde leefomgeving, een goede financiële positie van de gemeenten en rechtszekerheid door goed beheer van belangrijke informatie en archieven.

1.1 Wat is interbestuurlijk toezicht?

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht van de ene overheidslaag op de andere. Het is een van de kerntaken van de provincie. De provincie houdt toezicht op de uitvoering van verschillende wettelijke medebewindstaken³ van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen⁴. Dit gebeurt zoveel mogelijk op afstand, sober, proportioneel en in vertrouwen. De gemeenteraden en algemene besturen controleren eerst zelf of hun gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling het goed doet. Dit heet horizontale verantwoording. De informatie die hiervoor aan de gemeenteraden en algemene besturen wordt gestuurd, kan ook aan de provincie worden gezonden, zodat er geen dubbel werk nodig is.

Financieel toezicht en toezicht op de uitvoering van het informatie- en archiefbeheer zijn al geruime tijd een taak van de provincie. Sinds 2012 zijn hier het toezicht op taken in het ruimtelijk-fysiek domein en de huisvesting van verblijfgerechtigden (statushouders) bijgekomen.

De algemene basis van het interbestuurlijk toezicht is dat gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen moeten voldoen aan hun wettelijke medebewindstaken. Het correct uitvoeren van deze taken geeft burgers en bedrijven vertrouwen in de overheid.

Provincies zijn vrij in de manier waarop ze het interbestuurlijk toezicht vormgeven. Het provinciebestuur van Noord-Holland heeft ervoor gekozen om het toezicht op enkele risicoterrinen jaarlijks uit te voeren. Zo krijgt de provincie een beeld van de prestaties van gemeenten.

Het toezicht op minder risicovolle gemeentelijke medebewindstaken, die niet in de Informatieverordening⁵ staan, wordt door de provincie incidentgericht, themagericht of casusgericht uitgevoerd. Dat betekent dat de provincie op die terreinen alleen actie onderneemt naar aanleiding van signalen, zoals een klacht van een burger, een bericht in de media of een incident. In het thematisch toezicht bepaalt de provincie in samenspraak met de gemeenten waar zij prioriteit aan

³ Het gaat dan om de zogeheten medebewindstaken. Medebewindstaken zijn taken die voortvloeien uit landelijke regelingen. De medebewindstaken worden als het ware 'in opdracht' van het Rijk uitgevoerd. Deze taken zijn vastgelegd in wetten, algemene Maatregelen van Bestuur of ministeriele regelingen.

⁴ Voor de leesbaarheid zal in het document vaak de term 'gemeente' of 'bestuursorgaan' gebruikt worden als afkorting voor de woorden 'gemeente, waterschap en gemeenschappelijke regeling'.

⁵ https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Interbestuurlijk_toezicht/Uploads_IBT/Informatieverordening_2013.pdf

geeft. Het is ook belangrijk dat de provincie handelingsperspectief heeft. We komen hier later op terug.

1.2 Reikwijdte van deze nota

Deze nota gaat over het generieke toezicht en het specifieke financiële toezicht van de provincie Noord-Holland op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen.⁶

Binnen het interbestuurlijk toezicht door GS onderscheiden we *specifiek* en *generiek* toezicht. Het generiek toezicht door GS vindt zijn wettelijke grondslag in de Algemene wet bestuursrecht artikel 10:35 en gemeentewet artikel 124. Met de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) uit 2012 is een einde gemaakt aan het merendeel van de specifieke toezichtbepalingen en is het toezicht voor een groot gedeelte generiek gemaakt, wat het eenvoudiger maakt. Ingrijpen in het kader van interbestuurlijk toezicht is aan de orde als een gemeente of provincie in strijd handelt met het recht of het algemeen belang, of als de wettelijke medebewindstaken niet of niet goed worden uitgevoerd. Het specifiek toezicht vindt zijn grondslag in specifieke wetgeving, zoals bij het financieel toezicht van de provincie op de gemeenten

Concreet staat in de Gemeentewet dat GS 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 1⁷ van de Gemeentewet. Deze limitatieve lijst benoemt de wetten waar de ministeries 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.

Het onderscheid of de ministeries of de provincies toezicht houden is echter soms wat diffuus. In de limitatieve lijst zijn, onder andere, onderwijswetten en wetten op het sociale domein opgenomen. Hier houden de provincies dus expliciet geen toezicht op. In eerste instantie lijkt het dan ook aannemelijk dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap interbestuurlijk toezicht houdt op de uitvoering van de Leerplichtwet. Echter, in de lijst met wetten waar de ministeries toezicht op houden, wordt de Leerplichtwet niet genoemd. Daarom is de provincie, ondanks het feit dat zij geen duidelijke taak of expertise heeft op dit beleidsterrein, toch de toezichthoudende bestuurslaag voor de Leerplichtwet.

1.3 Wettelijk kader

Generiek en specifiek toezicht kennen elk een eigen wettelijk kader. Het generiek toezicht vindt zijn wettelijke grondslag in de Gemeentewet (artikel 124), de Grondwet (artikel 132), de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 32b) en de Waterschapswet (artikel 60). Ingrijpen in het kader van interbestuurlijk toezicht is aan de orde als een bestuursorgaan in strijd handelt met het recht of het algemeen belang, of als medebewindstaken – dat zijn wettelijke taken – niet of niet naar behoren worden uitgevoerd. Het specifiek toezicht vindt zijn grondslag in specifieke wetgeving, zoals voor financieel toezicht in de Gemeentewet (Titel IV) en de Waterschapswet (o.a. artikel 98a lid 3).

⁶ Financieel toezicht op de waterschappen en toezicht op de doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen van het provinciaal ruimtelijk beleid zijn verweven met het provinciaal beleid op respectievelijk de waterschappen en het provinciaal ruimtelijk beleid. Deze beide beleidsrijke domeinen maken geen deel uit van dit beleidsplan.

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

Gemeenteraden en algemene besturen controleren eerst zelf of hun gemeente haar wettelijke taken goed uitvoert. Het IBT stelt zich terughoudender op naarmate een wettelijke norm een meer open karakter heeft. De toezichthouder is zelf verantwoordelijk voor de intensiteit van het toezicht. Voor zowel het specifieke als het generieke toezicht gelden landelijke beleidskaders.⁸

1.4 Maatschappelijke visie op toezicht

Als alles goed gaat, is er weinig belangstelling voor interbestuurlijk toezicht. Het kan door gemeenten ervaren worden als hinderlijk, belastend en van weinig betekenis. Maar zodra er iets misgaat, horen we vaak heel snel: en wat heeft het toezicht gedaan om dit te voorkomen?

Toezicht staat gemakkelijk op gespannen voet met autonomie en zelfstandigheid. Constateert het IBT dat bestuursorganen hun taken verwaarlozen, dan zal het IBT ingrijpen om ervoor te zorgen dat ze deze taken alsnog uitvoeren.

In 2017 heeft de provincie Noord-Holland het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021 vastgesteld, op basis van de evaluatie uit 2016. De provincie was benieuwd hoe de uitvoering van het nieuwe interbestuurlijk toezicht werd ervaren en liet een extern bureau een evaluatieonderzoek uitvoeren. Dit bureau peilde intern en extern de ervaringen. Daaruit kwam naar voren dat het IBT goed functioneerde. Ook werden er enkele aanbevelingen gedaan.

Met deze aanbevelingen zijn we de afgelopen jaren aan de slag gegaan:

1. Een kortere beoordelingscyclus: alle gemeenten die hun informatie op tijd aanleveren, beoordelen wij voor het einde van het jaar.
2. Meer differentiatie: gemeenten die goed presteren zetten wij op afstand. Bij gemeenten die zorgelijk presteren, verscherpen we het toezicht.
3. Aanvulling op het systematische jaarlijkse toezicht: we voeren praktijktoetsen en themaonderzoeken uit, om te zien of de situatie op papier klopt met de praktijk.
4. Meer kennisdeling en voorlichting, naar behoefte van de gemeenten en andere overheden.
5. Meer transparantie en openbaarheid van de beoordelingsresultaten: sinds 2016 publiceren we onze jaarverslagen op www.noord-holland.nl/ibt. Daarnaast tonen we de beoordelingen per gemeente op een [interactieve kaart](#). Sinds 2020 zijn ook de beoordelingsbrieven van omgevingsrecht, financiën en informatie- en archiefbeheer in te zien.

Waar we daarnaast zelf meer aandacht aan willen besteden, is het integrale toezicht. Tot nu toe hielden de verschillende toezichthouders toezicht per domein, afzonderlijk van elkaar. Zij gaan meer ervaringen uitwisselen. Met de scores op de vier domeinen ontstaat een beter totaalbeeld van de gemeente hoe het ervoor staat met het uitvoeren van de wettelijke regels, waar wij toezicht op houden en de ontwikkelingen daarin. Dit totaalbeeld, gebaseerd op de onafhankelijke beoordelingen op de vier domeinen, kan een van de factoren zijn die van belang zijn om inzicht te krijgen in de

⁸ Voor het generieke toezicht gelden:

- Beleidskader In de plaats treden bij taakverwaarlozing, zie Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, Ministerie van BZK 2012
- Beleidskader Schorsing en vernietiging, zie Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, Ministerie van BZK, 2012.

Voor het specifieke toezicht op de financiën geldt het gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'GTK 2020 gemeenten'.

bestuurskracht van een gemeente. De bestuurskracht van een gemeente is echter nooit van invloed op de onafhankelijke beoordeling van de domeinen, waar we toezicht op houden.

1.5 Missie, visie en rolopvatting

Missie en visie

Onze missie en visie voor 2022-2025 zijn als volgt gedefinieerd:

De provincie draagt met het interbestuurlijk toezicht bij aan het correct uitvoeren van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Dit toezicht is belangrijk voor de burgers. Het correct uitvoeren van de wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen geeft burgers en bedrijven vertrouwen in de overheid.

Met het systematische toezicht op de risicodomeinen financiën, informatie- en archiefbeheer, omgevingsrecht en huisvesting verblijfsgerechtigden bevordert de provincie het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving voor mens en natuur en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden: goed informatiebeheer en goed financieel beheer.

Een effect van het provinciale toezicht is dat het aanzet tot verbetering van de taakuitvoering. Ook helpt het provinciale toezicht de gemeenteraad bij het stellen van kaders en het controleren van het college.

De veronderstelling was dat met een goede werking van deze horizontale verantwoording en controle het toezicht vanuit de provincie sober en op afstand kon plaatsvinden. In theorie zou de provincie kunnen vertrouwen op de controlerende rol van de raad. In de praktijk blijkt echter dat de raadsleden vaak niet beschikken over de noodzakelijke kennis voor een goede controle. Daarnaast is de controlerende rol van de gemeenteraad in de eerste plaats politiek van aard. Zij roept het college van B&W ter verantwoording. Een toezichthoudende functie van de raad heeft in de praktijk dus weinig grondslag.⁹

Een kritische blik is nodig voor een goede taakuitvoering. Het horizontaal mechanisme kan te sterk onderhevig zijn aan politieke krachten om deze kritische blik op zich te nemen. Daarom is het belangrijk dat de provincie als verticale toezichthouder hiervoor kan zorgen. De kritische blik van de provincie vormt een goede aanvulling op de horizontale verantwoording en controle.

Rolopvatting

In de Wet revitalisering generiek toezicht is vastgelegd dat de provincie bij de invulling van het IBT de rol heeft van toezichthouder. Daarom kan de provincie niet in de beleidsruimte of keuzeruimte treden van de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Het IBT geeft een onafhankelijk oordeel over de taakuitvoering door gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, los van eventuele beleidsdoelen van de provincie. Immers, de provincie wil waken voor rolvermenging. Bij ontwikkelingen op het gebied van

⁹ Rapport evaluatie Wet revitalisering generiek toezicht (pro facto 2017) blz. 50. De veronderstelling vindt, voor wat betreft de provinciale toezichtdomeinen, geen steun in de praktijk zoals die naar voren komt uit onder meer de casestudy's en de enquête. De thematiek van die domeinen komt in de raad nauwelijks aan de orde. Voor een systematische controle op de uitvoering van deze wettelijke taken door het college vinden de raadsleden zichzelf daarom niet de aangewezen persoon of niet voldoende toegerust.

wet- en regelgeving en bij maatschappelijke ontwikkelingen speelt de provincie als toezichthouder een agenderende, signalerende en informerende rol. Uiteraard wordt de kennis vanuit het IBT wel gedeeld in de provinciale organisatie.

Er is in het kader van het IBT geen expliciete doelstelling geformuleerd over wat de provincie op de lange termijn wil bereiken met toezicht. Dat hoeft ook niet: de algemene basis is dat gemeenten moeten voldoen aan de wettelijke eisen.

1.6 Ambitie en impact

Onze ambitie is dat we met het IBT een positieve impact hebben: we willen dat gemeenten, waterschappen en gemeentelijke regelingen de wettelijke regels naleven en hun taken volledig en correct uitvoeren. Dat geeft burgers en bedrijven vertrouwen in de overheid. Dit geldt voor alle domeinen. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

Mensen uit conflictgebieden die verblijfsgerechtigd zijn, moeten een veilig onderdak vinden in Nederland. Gemeenten moeten daarom zorgen voor voldoende huisvesting voor deze mensen.

Financieel toezicht ziet erop toe dat gemeenten hun begroting op orde houden. Dit voorkomt financiële problemen.

Ook het goed uitvoeren van de regels op het gebied van informatie- en archiefbeheer heeft effect op de betrouwbaarheid van de overheid. Goed informatiebeheer zorgt ervoor dat processen en dossiers gereconstrueerd kunnen worden, en daarmee dat de organisatie verantwoording kan afleggen over het eigen handelen.

Veel mensen willen een schone, gezonde en veilige leefomgeving. Daarvoor is het omgevingsrecht belangrijk. Het omgevingsrecht regelt de ordening en de bescherming van de fysieke leefomgeving en stelt grenzen aan de activiteiten die daarop invloed hebben.

Evaluaties en ervaringen¹⁰ van afgelopen jaren hebben geleid tot het inzicht dat we de effectiviteit van het toezicht op het gebied van omgevingsrecht willen versterken. In de beleidsperiode 2022-2025 gaan we ons voor omgevingsrecht richten op die onderwerpen waarbij de provincie effectief handhavend kan optreden. Denk bijvoorbeeld aan wettelijke milieueisen en eisen op basis van de nieuwe Omgevingswet.

1.7 Landelijke ontwikkelingen interbestuurlijk toezicht

In december 2018 is de Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT) aan de Tweede Kamer aangeboden. De ATT was een coproductie van het Rijk (ministeries van BZK en Financiën), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). In 2019 is deze agenda verder uitgewerkt in een Actieplan toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht.

¹⁰ 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 het IBT niet ingrijpen.

De ATT bevat 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 dit beleidsplan wordt rekening gehouden met zowel de landelijke koers, beschreven in de ATT, als met onze eigen ervaring en visie op het uitvoeren van het interbestuurlijk toezicht.

Het IBT Noord-Holland wil graag een gesprekspartner zijn voor overheden, burgers en organisaties. Wij delen graag onze kennis en ervaring. We kunnen ook optreden als intermediair in kennisdeling tussen partners en partijen. Dit alles uiteraard wel met als uitgangspunt dat onze inzet effectief bijdraagt aan een betere uitvoering van medebewindstaken door bestuursorganen. We blijven tenslotte toezichthouder.

2 IBT-beleid 2013-heden

Provincie Noord-Holland heeft de afgelopen jaren het interbestuurlijk toezicht op drie manieren uitgevoerd: systematisch, incidentgericht en thematisch.

Systematisch toezicht

Jaarlijks houden we systematisch toezicht op de risicovolle domeinen:

- financiën
- informatie- en archiefbeheer
- omgevingsrecht inclusief ruimtelijke ordening
- huisvesting van verblijfsgerechtigden

Een principe van het IBT is dat we het toezicht zo sober en terughoudend mogelijk houden. Daarom differentiëren wij het toezicht: we beoordelen niet alle domeinen elk jaar volledig. Bij de domeinen omgevingsrecht en informatie- en archiefbeheer versobert het toezicht wanneer een gemeente twee jaar achtereen de taken goed heeft uitgevoerd. Versoberd toezicht houdt in dat we minder diepgaand toezicht houden dan anders, bijvoorbeeld alleen op hoofdlijnen. Bij financieel toezicht wordt het regime jaarlijks bepaald aan de hand van eventuele financiële problemen en van een uniforme toetspuntenlijst. Financieel toezicht hanteert ook de uitgangspunten van het gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK 2020 gemeenten).

Incidentgericht toezicht

Naast systematisch toezicht houdt de provincie incidentgericht toezicht. Dit vindt plaats aan de hand van signalen, zoals klachten of berichten in de media, over de uitvoering van een wettelijke taak. Incidentgericht toezicht kan gaan om alle wettelijke taken, dus niet alleen om de taken op de risicodomeinen. Op basis van het signaal vraagt de provincie gerichte informatie op bij de gemeente, de gemeenschappelijke regeling of het waterschap. Vervolgens beoordelen wij of de taakuitvoering op orde is of niet. In hoofdstuk 4 zullen we hier verder op ingaan.

Thematisch toezicht

Naar aanleiding van de evaluatie in 2016 voeren we sindsdien ook thematisch toezicht uit. In deze themaonderzoeken kijken we hoe gemeenten in de praktijk omgaan met bepaalde risico-onderwerpen. Er zijn inmiddels een aantal themaonderzoeken uitgevoerd:

1. illegaal gebruik van agrarische opstallen
2. recreatieparken
3. brandveiligheid van zorginstellingen
4. rvs in zwembaden

3 IBT-beleid 2022-2025

De komende jaren willen we het toezicht effectiever en relevanter maken. Deze doorontwikkeling van het IBT sluit aan op de visie en werkwijze van de provincie als geheel, zoals beschreven in ‘Samen Noord-Holland’ en de ‘Toekomstagenda’.

Centraal in het IBT-beleid staat het versterken van effectiviteit en impact van het toezicht. Dit sluit aan op de visie en krijgt zijn uitwerking in:

1. de domeinen waarop we toezicht houden
2. de wijze waarop we toezicht houden

3.1 De domeinen waarop we toezicht houden¹¹

Financiën

Het financieel toezicht is specifiek toezicht en verplicht op basis van de Gemeentewet: de provincie moet jaarlijks financieel toezicht houden.

Informatie- en archiefbeheer

Het domein archief kreeg in het vorige beleidsplan een nieuwe naam: informatie- en archiefbeheer. Deze naam past beter bij de (digitale) inhoud van het domein.

Omgevingsrecht

Omgevingsrecht is een verzamelterm voor wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving, zoals milieu, natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling. Het belangrijkste doel van deze regels is het behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen van een veilige en gezonde leefomgeving. Voor omgevingsrecht zullen we ons meer gaan richten op de onderwerpen waar we handelingsperspectief hebben en dus meer effectiviteit en impact kunnen hebben.

Huisvesting verblijfsgerechtigden

Gemeenten krijgen elk halfjaar vanuit het Rijk bericht over hoeveel statushouders (vluchtelingen met verblijfsvergunning) zij moeten huisvesten. De provincie houdt er, ook elk halfjaar, toezicht op dat deze taakstelling wordt uitgevoerd.

Monumenten en archeologie

Monumenten en archeologie vormen in de provincie Noord-Holland geen apart toezichtdomein. De provincie kiest ervoor om alleen toezicht houden op de taken die de grootste risico's met zich meebrengen voor de gezondheid en het welzijn van burgers. Wel is het toezicht op monumenten en archeologie geborgd in het incidentgericht toezicht. Wanneer wij meldingen ontvangen dat gemeenten zich niet aan wet- en regelgeving houden op dit gebied, onderzoeken wij wat er aan de hand is en welke mogelijkheden tot ingrijpen er zijn. Waar nodig betrekken wij hierbij specialisten op het gebied van monumenten en archeologie van de afdeling Beleid van de provincie.

Tot nu toe is gebleken dat gemeenten de wettelijke regels volgen bij de meldingen op het domein monumenten en archeologie. Het Rijk heeft het archeologiebeleid overgedragen aan de gemeenten.

¹¹ De domeinen waar we toezicht op houden worden uitgebreider besproken in hoofdstuk 4.

Deze decentralisatie houdt in dat gemeenten beleidsvrijheid hebben: zij zijn weliswaar verplicht het onderwerp archeologie op te nemen in hun beleid, maar kunnen dit beleid naar eigen inzicht opstellen en uitvoeren. Wanneer een gemeente een eigen archeologiebeleid heeft, kan het interbestuurlijk toezicht niet ingrijpen.

De provincie heeft wel andere mogelijkheden om archeologische waarden in de praktijk veilig te stellen. Denk aan kennisnetwerken, handreikingen en ondersteuning van gemeenten via steunpunten voor erfgoed. Ook de contacten tussen medewerkers van de verschillende bestuurslagen kunnen waardevol zijn op dit gebied.

3.2. De wijze waarop we toezicht houden

Wij houden toezicht op vier manieren: systematisch toezicht, thematisch toezicht, incidentgericht toezicht en casusgericht toezicht. Dit is grotendeels een voortzetting van voorgaand beleid. In dit beleid leggen we echter nieuwe accenten en wordt het toezicht in sommige gevallen iets anders vormgegeven.

- Systematisch toezicht: jaarlijks toezicht op de uitvoering van relevante wet- en regelgeving bij alle gemeenten en waterschappen. Met dit toezicht zijn verschillende vormen van benchmark mogelijk, zoals een vergelijking tussen verschillende bestuursorganen of het functioneren van één bestuursorgaan in verschillende jaren. Het systematisch toezicht leent zich goed voor beslissingen, handelingen en resultaten die jaarlijks (of vaker) aan de orde zijn. Zo worden ook verbeteringen zichtbaar en kunnen er doelen voor een langere termijn worden gesteld.

Het nadeel van systematisch toezicht is dat het vooral een ‘papieren’ beeld geeft over de inrichting van processen en kwaliteitseisen en nauwelijks iets zegt over de feitelijke uitvoering van taken in de praktijk. Om dit nadeel te ondervangen kunnen we praktijktoetsen, thematisch toezicht of casusgericht toezicht uitvoeren.

- Thematisch toezicht: eenmalig toezicht op één onderwerp, zoals een onderdeel van de wetgeving. Deze vorm van toezicht leent zich vooral voor beslissingen, handelingen of resultaten die eenmalig (of af en toe) voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan de implementatie van nieuwe wetgeving of een onderwerp dat opeens in de belangstelling staat. Bij beslissingen of handelingen die vaker voorkomen kan deze vorm van toezicht dienen als steekproef voor het functioneren van het bestuur.

Er is ook een hybride vorm van systematisch en thematisch toezicht mogelijk. Dan voeren we binnen het systematisch toezicht eenmalig een diepgaander toezicht uit op één thema.

Dat kan eventueel ook 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. Meer hierover leest u in de hoofdstukken 4.4 t/m 4.7.

- Incidentgericht toezicht: toezicht op basis van meldingen, die de provincie ontvangt van burgers en via de media. In 2020 ontving het IBT 41 meldingen over de taakuitvoering van

22 gemeenten en over 18 verschillende thema's. De meeste meldingen gingen over geluid, verkeer en ruimtelijke ordening. Andere thema's waren onder meer het naleven van natuur- en milieuregels, bouwtaken en de huisvesting van arbeidsmigranten. Als het IBT een melding krijgt, vragen we in het kader van hoor en wederhoor de betrokken partijen om informatie. Soms is het IBT niet bevoegd om op te treden, omdat er juridische procedures mogelijk zijn of nog niet zijn afgerond. Het IBT is ook geen Ombudsman. Tevens is van belang of het IBT handelingsperspectief richting gemeenten heeft. Op tal van onderwerpen heeft een gemeente namelijk beleidsvrijheid of betreft het autonome taken (dus geen medebewindstaken) en dan heeft het IBT geen handelingsperspectief richting gemeenten. Bij privaatrechtelijke kwesties bestaat de bijdrage van het IBT uit het verbeteren van de communicatie tussen de partijen en het uitleggen van taken en verantwoordelijkheden. Meerdere incidentmeldingen van verschillende bronnen over één bepaald aspect kunnen aanleiding zijn voor casusgericht toezicht.

- Casusgericht toezicht: toezicht op één casus. Deze vorm van toezicht wordt ingezet als het vermoeden rijst dat een bestuursorgaan zich in één bepaalde casus niet aan de wettelijke verplichtingen houdt en dit substantiële maatschappelijke gevolgen heeft. Dit vermoeden komt niet voort uit de eigen toezichtinformatie maar uit andere bronnen, bijvoorbeeld meldingen van burgers, berichten in de media, informatie van afdelingen van gemeente of provincie, of (leden van) het college van GS.

Toeziçht versus autonomie

Gemeenten kunnen het interbestuurlijk toezicht al gauw ervaren als hinderlijk, belastend en van weinig betekenis. Daarnaast kan het IBT op gespannen voet staan met de autonomie en de zelfstandigheid van de bestuursorganen. Toch is het risico op aantasting van de autonomie door het IBT klein of zelfs afwezig: de focus van het toezicht ligt op het goed uitvoeren van medebewindstaken. Het toezicht mag niet uitwaaiëren naar het autonome beleid van bestuursorganen. Het gaat alleen over de vraag of er sprake is van taakverwaarlozing. Met handhaving wordt de taakverwaarlozing ongedaan gemaakt en waar mogelijk wordt herhaling voorkomen.

Plan van aanpak

Een van de meest effectieve nalevingsmiddelen bevindt zich op stap drie van de interventieladder¹²: het bestuursorgaan maakt een concreet plan van aanpak om de taakverwaarlozing op te heffen en om herhaling te voorkomen. Met het plan van aanpak krijgt het bestuursorgaan de ruimte om zelf tot een oplossing te komen die het beste past binnen de eigen cultuur en bedrijfsvoering. Vervolgens monitoren wij of de acties uit het plan goed en tijdig worden uitgevoerd. Wij houden hierbij altijd het uiteindelijke doel voor ogen, namelijk dat de gemeente haar wettelijke taak uitvoert. Een plan van aanpak moet daarom voor akkoord worden voorgelegd aan het IBT.

Wij geven akkoord als het plan van aanpak beschrijft:

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

¹² Zie hoofdstuk 5

3.3 Toezicht, informatieverzameling en oordeel

De doorontwikkeling van het IBT sluit aan bij de visie van de provincie als geheel, zoals beschreven in 'Samen Noord-Holland' en de 'Toekomstagenda'. Het gaat erom dat we meer met de blik van buiten naar binnen werken, meer samenwerken en meer participatie mogelijk maken. Zo dragen we bij aan een professionele en innovatieve informatiemaatschappij.

Informatieverzameling

Voor het systematisch toezicht op de risicodomeinen krijgt de provincie informatie aangeleverd van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Dit gebeurt op basis van de Verordening systematische toezichtinformatie.¹³ Het is in principe dezelfde informatie die ook moet worden aangeleverd aan de eigen gemeenteraden en algemene besturen, dus het aanleveren kost weinig extra werk. Daarnaast kunnen we andere bronnen gebruiken bij onze beoordeling, zoals onderzoeken van Rekenkamers. De onderzoeken van Rekenkamers verschillen per jaar en per gemeente. Via openbare bronnen als www.ruimtelijkeplannen.nl en www.officielebekendmakingen.nl kunnen we met data-analyses relevante informatie vinden over ruimtelijke ordening en vergunningverlening door gemeenten. Onder de Omgevingswet komt ook het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) beschikbaar. We gaan onderzoeken of we uit het DSO informatie kunnen halen voor ons toezicht. De werkwijze om informatie te verzamelen uit databronnen noemen we data gedreven werken.

Bepaling toezichtregime en maatwerk per gemeente

Bij het systematisch toezicht bepalen we vooraf het toezichtregime op de domeinen waar we toezicht op houden. Dat is maatwerk: we bepalen het regime op basis van de oordelen per domein in voorgaande jaren en een snelle scan van de aangeleverde informatie. De indicatoren op het gebied van de 'governance' kleuren het beeld verder in. Zo kan bijvoorbeeld de invoering van een eigen kwaliteitssysteem extra vertrouwen geven over de taakuitvoering. Maar wij kunnen ook besluiten om een gemeente die al enkele jaren de taken goed uitvoert, toch niet 'op afstand te zetten'. Bijvoorbeeld omdat er bestuurlijke wisselingen zijn geweest of een hoog verloop in de organisatie. Wij vormen een totaalbeeld op basis van verschillende indicatoren en in overleg met toezichthouders van verschillende domeinen per gemeente. Dit totaalbeeld weegt mee in de bepaling van een toezichtregime.

Thema's, incidenten, casussen en praktijktoetsen

In de paragraaf 3.2 zijn het thematisch toezicht, incidentgericht toezicht, casusgericht toezicht en de praktijktoetsen al ter sprake gekomen.

Men kan daarmee de juistheid in de praktijk toetsen of dieper ingaan op een bepaald thema dat bij meerdere organisaties speelt of juist bij een organisatie. We kiezen de thema's op basis van onze ervaringen in het toezicht of op basis van andere bronnen zoals incidenten, meldingen, nieuwsberichten of de risico-inventarisatie.

Burgers en organisaties kunnen bij de provincie een klacht of een incident melden. Dit valt onder incidentgericht toezicht. Komen er meerdere meldingen over soortgelijke incidenten, dan kunnen we casusgericht onderzoek doen. Uiteraard besteden we naar aanleiding van incidenten, nieuwe wetgeving of andere onvoorziene omstandigheden ook aandacht aan andere onderwerpen.

¹³ Dit geldt niet voor het domein huisvesting verblijfsgechtigden. Deze informatie wordt aangeleverd door het Centraal Orgaan Asielzoekers.

Totstandkoming oordeel

Ook in het nieuwe beleid gaat de provincie ervanuit dat de toezichthouders per domein een eigen oordeel ontwikkelen. Voor het systematisch toezicht geldt dat we onze bevindingen op ambtelijk niveau bespreken met de gemeente in een zogenaamd toetsingsgesprek of verificatiegesprek. Vervolgens zenden we per brief het definitieve oordeel aan het college (en het oordeel over de financiën ook aan de raad). Er zijn vier mogelijke oordelen: 'goed' (groen), 'voor enige verbetering vatbaar' (geel), 'voor flinke verbetering vatbaar' (oranje) en 'onvoldoende' (rood). De scores vormen tevens de input voor het toezichtregime in het komende jaar: op afstand, regulier of verscherpt. Meer uitleg over het nieuwe stoplichtmodel voor beoordelingen leest u in paragraaf 2.2 en bijlage 1.

Governance

De wetgever heeft het IBT niet bedoeld om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren. De kwaliteit van het bestuur en de cultuur van een gemeente kunnen wel indicatoren zijn voor hoe goed de gemeente haar taken kan uitvoeren. Daarom nemen wij dit toch mee in het bepalen van het toezichtregime. Maar de kwaliteit van het bestuur en de cultuur van een gemeente spelen uitdrukkelijk geen rol in de beoordeling van de taakuitvoering zelf.

3.4 Het stoplichtmodel

Het stoplichtmodel gebruiken we om, op een inzichtelijke wijze, te tonen, hoe het ervoor staat met de taakuitvoering van gemeenten op de verschillende domeinen, waar we toezicht op houden. Het stoplichtmodel van onze beoordeling van gemeenten bestond tot nu toe uit drie categorieën: 'adequaat' (groen), 'redelijk adequaat' (geel), en 'niet adequaat' (rood). Deze kleuren vindt u, onder andere, terug in onze jaarverslagen.

In de categorie 'redelijk adequaat' willen we een extra knip aanbrengen. Deze categorie is namelijk erg breed. Hierin vallen zowel gemeenten die net geen 'adequaat' (groen) scoren als gemeenten die bijna 'niet adequaat' (rood) scoren. Deze wens voor meer onderscheid in het stoplichtmodel kwam ook naar voren in de klankbordgroep. Daarom willen we binnen de kwalificatie 'redelijk adequaat' de kleur oranje toevoegen. Geel zit dicht bij groen, oranje zit dicht bij rood. De gemeenten in de nieuwe categorie 'oranje' moeten hun taken veel beter op orde brengen.

Ook gaan we andere beoordelingstermen gebruiken, namelijk:

- 'goed' (groen)
- 'enige verbetering noodzakelijk' (geel)
- 'veel verbetering noodzakelijk' (oranje)
- 'onvoldoende' (rood)

Deze komen in plaats van de beoordelingstermen 'adequaat', 'redelijk adequaat' en 'niet adequaat'.

Naast gesprekken op verschillende niveaus van gemeenten kunnen we ook voor de categorie 'oranje' een plan van aanpak vragen. Voor de categorie 'rood' kan altijd een plan van aanpak worden gevraagd. Dit is een van de meest effectieve nalevingsmiddelen om de taakverwaarlozing op te heffen en om herhaling te voorkomen. Met het plan van aanpak krijgt het bestuursorgaan de ruimte om zelf tot een oplossing te komen die het beste past binnen de eigen cultuur en de bedrijfsvoering. Het IBT monitort of de acties uit het plan van aanpak tijdig worden uitgevoerd. We houden daarbij vooral het uiteindelijke doel voor ogen: het beëindigen van de taakverwaarlozing.

Bij gemeenten die op meerdere domeinen oranje of rood scoren, willen we graag overleg met gemeentesecretarissen en afdelingshoofden. Dit is belangrijk in het kader van integraal toezicht. Ook de indruk die wij krijgen van de bestuurskracht van de gemeente is hierbij van belang.

4 De domeinen waar we toezicht op houden

Interbestuurlijk toezicht van de provincie Noord-Holland houdt toezicht op 4 domeinen, die in de paragrafen hieronder nader besproken worden.

4.1 Het domein financiën

Het financieel toezicht is *specifiek* toezicht. Financieel toezicht 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 toezichtkader¹⁴. Het financieel toezicht is van toepassing op de Noord-Hollandse gemeenten en op de gemeenschappelijke regelingen. Voor het financieel toezicht gelden dwingende voorschriften, onder meer over wat er precies moet worden aangeleverd en wanneer.

Systematisch toezicht

Primair verantwoordelijk voor evenwicht op de begroting is de gemeenteraad (of het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling). Zij wordt ondersteund door onder meer een accountant, die zorgt voor de controle van de jaarrekening en bijbehorende stukken. Een andere accountant kan financiële adviezen geven.

Het financieel toezicht door de provincie is complementair aan deze keten. De focus van ons financieel toezicht ligt op het begrotingsevenwicht. De wet schrijft voor dat gemeenten en gemeenschappelijke regelingen minimaal op twee momenten in het jaar informatie aanleveren.

Maatwerk

- De provincie bepaalt jaarlijks het toezichtregime voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Dit gebeurt aan de hand van eventuele financiële problemen en de financiële positie.
- Bij grotere problemen geldt een scherper toezichtregime.
- Financieel toezicht werkt niet met praktijktoetsen. Een accountant controleert de cijfers.

Thema's

Het Vakberaad Gemeentefinanciën stelt landelijke onderzoeksthema's vast. Deze thema's wegen mee bij de bepaling van prioriteiten.

De volgende thema's krijgen de komende beleidsperiode prioriteit:

- Risicomanagement. Op welke wijze geeft de organisatie inhoud aan risicomanagement en hoe effectief is dit?
- Garanties, deelnemingen en verbonden partijen. Hoe kunnen we inzicht creëren in de omvang en de financiële consequenties van verlengd lokaal bestuur?

Ontwikkelingen

Verschuivende ontwikkelingen van dit moment kunnen van invloed zijn op de toekomstige invulling van het financieel toezicht. Een voorbeeld is de verslechtering van de financiële positie van gemeenten. Dit is het gevolg van de economische recessie, waardoor gemeenten minder inkomsten hebben en van het feit dat er van Rijksweg onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn gesteld. Binnen dit kader wordt ook de rol en de positie van de provincie als financieel

¹⁴ Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'GTK 2020 Gemeenten', vastgesteld door alle provincies.

toezichthouder tegen het licht gehouden. Een ander voorbeeld is het traject Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT), dat vertraging opliep vanwege de pandemie. In het tweede kwartaal van 2021 is er een doorstart gemaakt, met onder meer workshops over het financieel toezicht.

4.2 Het domein informatie- en archiefbeheer

Toezicht op informatie- en archiefbeheer valt onder het *generieke* toezicht. We beoordelen de naleving van de Archiefwet 1995 en daarop gebaseerde regelgeving. Dit doen we bij gemeenten, waterschappen en een deel van de gemeenschappelijke regelingen. Goed informatie- en archiefbeheer is belangrijk voor overheden, omdat goede dossiervorming nodig is voor het reconstrueren van processen. Op deze manier kunnen overheden hun eigen handelen verantwoorden.

Systematisch toezicht

Alle Noord-Hollandse gemeenten hebben een gemeentearchivaris, die jaarlijks of tweejaarlijks zorgt voor een inspectie van de stand van zaken. De inspectie zelf wordt vaak uitgevoerd door gespecialiseerde medewerkers van de archivaris, de gemeentelijke archiefinspecteurs. Zij sturen hun inspectieverslag aan het college. Het college stuurt het verslag vervolgens aan de raad. Dit gebeurt vanuit de verplichting op basis van de gemeentelijke Archiefverordeningen en om invulling te geven aan de horizontale verantwoording en controle.

Op basis van de provinciale informatieverordening sturen de colleges hetzelfde verslag (of een andere vorm van verantwoordingsinformatie) aan de provincie. Deze verslagen vormen voor ons een belangrijke informatiebron. We kijken ook of er werk wordt gemaakt van eventuele verbeterpunten.

Maatwerk bij goede taakuitvoering

Gemeenten die twee achtereenvolgende jaren over de hele linie van het informatie- en archiefbeheer 'adequaat' scoren, worden het volgende jaar alleen op hoofdlijnen beoordeeld. Na twee jaar van dit 'toezicht op afstand' volgt een gesprek over de stand van zaken. Op basis van dat gesprek zetten we de gemeente weer voor twee jaar 'op afstand' of gaan we terug naar het reguliere toezicht. De reden om te besluiten tot regulier toezicht kan inhoudelijk zijn, maar kan ook liggen in bestuur en cultuur, omdat dit indicatoren zijn voor de kwaliteit van bestuur en organisatie. Bij een ambtelijke fusie of een herindeling komt een gemeente sowieso op regulier toezicht. Zodra blijkt dat de fusie geen negatief effect heeft op het informatie- en archiefbeheer, kan de gemeente weer op afstand worden geplaatst. In elk geval vindt eens in de drie jaar een integrale beoordeling plaats. Ook kunnen de toezichthouders altijd tussentijds besluiten het toezicht aan te scherpen.

Maatwerk bij onvoldoende taakuitvoering

Bij het oordeel 'niet adequaat' hebben de toezichthouders verschillende mogelijkheden, namelijk:

- een bestuurlijk overleg tussen de gedeputeerde van de provincie en het bestuur van de organisatie
- een verzoek aan de organisatie om een verbeterplan op te stellen. Het verbeterplan moet beschrijven welke acties uitgevoerd gaan worden en welke capaciteit en middelen hiervoor nodig zijn

- een gemeente die over het algemeen goed presteert maar op één onderdeel onder de maat scoort, kan ook een aparte bestuurlijke brief krijgen om aandacht voor dit onderwerp te vragen

Ook andere maatregelen zijn mogelijk wanneer de toezichthouder dit passend vindt.

Thema's

In het domein informatie- en archiefbeheer krijgt thematisch toezicht een plaats binnen het systematisch toezicht. Anders gezegd: bepaalde thema's krijgen extra aandacht. Deze onderwerpen komen in het oordeel en in de gesprekken naar voren. De volgende thema's kunnen de komende jaren extra aandacht krijgen:

- informatiebeheer in ketens, zoals in de nieuwe Omgevingswet en bij uitbesteding van taken
- gevolgen van gemeentelijke herindelingen en ambtelijke samenwerkingsvormen voor informatiebeheer
- het kwaliteitssysteem voor het verbeteren van het informatiebeheer (Archiefregeling 1995)
- spanning tussen openbaarheid en privacywetgeving (AVG)
- informatieveiligheid

Praktijktoetsen

De provincie voert geen praktijktoetsen uit op het gebied van informatie- en archiefbeheer. De gemeentelijke archiefinspecteurs doen dit vaak wel. Zij toetsen dezelfde wettelijke eisen die ook voor het provinciale toezicht interessant zijn. Overigens kán de provincie wel praktijktoetsen uitvoeren als daar aanleiding voor is.

Evaluatie

In 2021 hebben we de werkwijze van het systematische toezicht op informatie- en archiefbeheer geëvalueerd: we stuurden een enquête aan alle organisaties onder ons toezicht. De respons was overwegend positief. Suggesties en kritische noten nemen we mee in het uitvoeringsprogramma en de beoordelingsgesprekken.

Ontwikkelingen

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

- de vernieuwing van de Archiefwet en de afstemming van de Archiefwet met andere wetgeving. Hierbij zijn de ministeries van BZK en OCW betrokken
- de invoering van de Omgevingswet. Deze toekomstige wet zal niet alleen gevolgen hebben voor het toezicht op het omgevingsrecht maar ook voor het toezicht op informatie- en archiefbeheer

4.3 Het domein omgevingsrecht

Het toezicht op de taakuitvoering in het domein omgevingsrecht valt onder het *generieke* toezicht. Een schone en gezonde leefomgeving vindt iedereen belangrijk. Daarom is ook het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op dit domein van belang; het niet naleven van deze regels heeft effect op de kwaliteit van de leefomgeving. Voor de beleidsperiode 2022-2025 richt het IBT zich op die onderwerpen, waarbij de provincie handhavend kan optreden.

Verschuivende ontwikkelingen zijn van invloed op de rol van het IBT op het domein omgevingsrecht. Dit geldt in elk geval voor de toekomstige Omgevingswet (inwerkingtreding staat nu gepland voor 1 juli 2022). Daarnaast vormen ook evaluaties en ervaringen van de afgelopen jaren aanleiding om het huidige beleid gedeeltelijk aan te passen.

In het toezicht op omgevingsrecht gaat het niet alleen om gemeenten, maar ook om de waterschappen en omgevingsdiensten: zij voeren veel werkzaamheden uit op milieugebied voor de gemeenten. Gemeenten verlenen de omgevingsdiensten mandaat om de taken uit te voeren, maar gemeenten behouden zelf de verantwoordelijkheid en zeggenschap. Het oordeel over die taakuitvoering van omgevingsdiensten voor gemeenten bespreken we dan ook met de gemeenten.

Systematisch toezicht

In de afgelopen beleidsperiode is het systematisch toezicht op het domein omgevingsrecht verder ontwikkeld. In de komende beleidsperiode gaan we toezicht houden op de volgende wijze:

1. We beoordelen alle gemeenten elk jaar op dezelfde manier. Dit doen we met een basistoets: aan de hand van procescriteria¹⁵ toetsen we of de benodigde documenten aanwezig zijn en kijken we globaal naar de inhoud. Vervolgens kan op onderdelen een verdieping plaatsvinden. Bijvoorbeeld: we toetsen of het duidelijk is welke mensen en middelen er nodig zijn. Of: we kijken of er duidelijke afspraken zijn gemaakt over handhaving.
2. De toetsing op de overige artikelen uit het omgevingsrecht kan tijdens de looptijd van dit beleid worden uitgebreid. We toetsen deze extra onderdelen bij voorkeur op een datagedreven manier. Bijvoorbeeld: we onderzoeken of de gemeente omgevingsvergunningen bekend maakt volgens de nieuwe Bekendmakingswet van juli 2021.
3. We gaan toetsen of gemeenten een gemeente dekkend bestemmingsplan of omgevingsplan hebben¹⁶. Ook gaan we toetsen of gemeenten een gemeente dekkende structuurvisie of omgevingsvisie hebben¹⁷.

Thema's

Het omgevingsrecht is breed en met de komst van de Omgevingswet wordt het nog breder. Onder het omgevingsrecht vallen bijvoorbeeld de onderwerpen veiligheid, gezondheid en cultuurhistorie, die zelf ook weer vertakken in verschillende onderwerpen. De Omgevingswet gaat bovendien niet alleen over ontwikkelingen en wijzigingen in de fysieke leefomgeving, maar ook over beheer, bijvoorbeeld van wegen en watergangen. Veel van deze onderwerpen vergen specialistische kennis. Denk bijvoorbeeld aan de externe veiligheid van buisleidingen, luchtverontreiniging of archeologie.

¹⁵ uit het Besluit omgevingsrecht paragraaf 7.2 of de medebewindstaken uit het omgevingsbesluit afdeling 13.2 "kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving"

¹⁶ Wro artikel 3.1/Ow artikel 2.4).

¹⁷ Wro artikel 2.1/Ow artikel 3.1.

Themagericht toezicht bestaat meestal uit een multidisciplinair onderzoek. Het doel van zo'n onderzoek is dat de inspecteur kan beoordelen of een bestuursorgaan haar wettelijk verplichte taken goed uitvoert.

Keuze toezichtonderwerpen

Het IBT richt zich op onderwerpen die handelingsperspectief bieden, met andere woorden: het IBT wil naleving kunnen afdwingen. Zo bereiken we de grootste positieve impact. Het kan ook gaan om taken waarbij het juist een grote negatieve impact heeft als ze niet worden uitgevoerd. Denk bijvoorbeeld aan gemeentelijke taken op het gebied van veiligheid en gezondheid, zoals het afgeven van vergunningen voor activiteiten binnen een veiligheidscontour/risicogebied externe veiligheid of binnen een beschermd natuurgebied.

Op basis van wetgeving, handelingsperspectief en mogelijke impact op de leefomgeving bepalen wij op welke thema's ons toezicht zich richt. De geselecteerde onderwerpen lichten we toe in onze uitvoeringsplannen.

Een voorbeeld van een constatering die kan leiden tot een themaonderzoek met hoge prioriteit: het blijkt dat veel gemeenten niet alle gegevens en metadata goed invullen bij publicaties in de Staatscourant, op www.officielebekendmakingen.nl en op www.ruimtelijkeplannen.nl. Het is belangrijk dat dit verbetert, vooral met het oog op de komst van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Incidentgericht toezicht

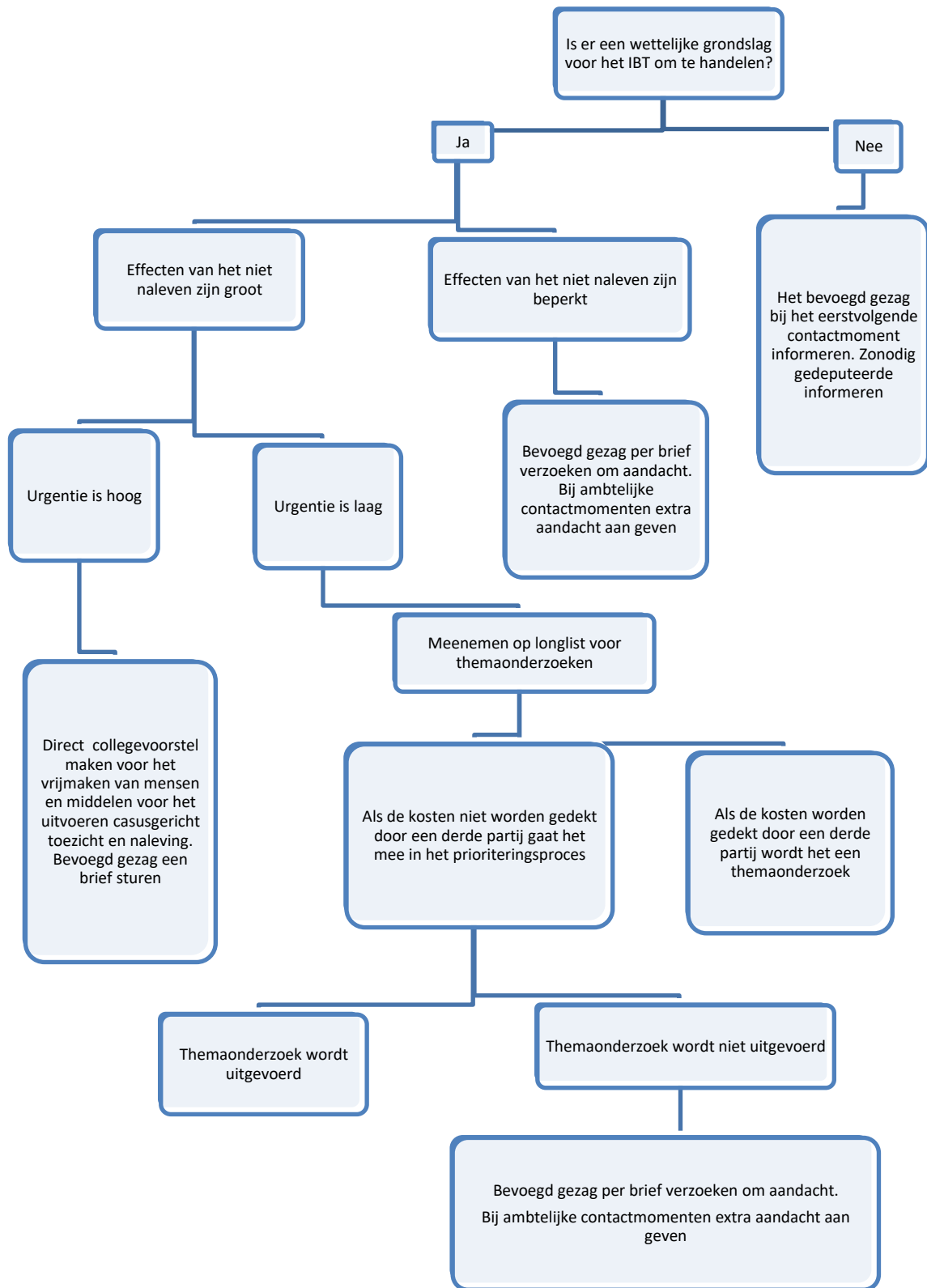
Bij het incidentgerichte toezicht werken wij op basis van meldingen. Wie een incident meldt, doet dit vaak vanuit de gedachte dat de provincie de gemeente tot de orde kan roepen of een gemeentelijke beslissing ongedaan kan maken. Vervolgens is het natuurlijk teleurstellend als blijkt dat dat niet het geval is. Het blijft daarom belangrijk de burgers te informeren wanneer het IBT wel en niet kan optreden op basis van een melding. Wij kunnen niet ingrijpen als de melding gaat over een autonome taak van de gemeente of om een andere zaak waarin de gemeente beleidsvrijheid heeft. Het IBT is toezichthouder. Het is expliciet niet de bedoeling dat het IBT optreedt in een ombudsfunctie of op de stoel van de rechter gaat zitten.

Casusgericht toezicht

Casusgericht toezicht wordt ingezet als wij verschillende signalen krijgen over hetzelfde onderwerp. Deze signalen kunnen binnenkomen via meldingen van burgers of bedrijven, maar ook via andere bronnen, zoals berichten in de media, een afdeling van een gemeente of provincie of leden van het college van GS. Het gaat bij casusgericht toezicht om onderwerpen waarbij het niet naleven van wettelijke verplichtingen grote maatschappelijke gevolgen heeft. Een voorbeeld van casusgericht toezicht: gemeenten die niet handhaven bij illegale bewoning van vakantiewoningen.

Verzoeken van andere overheden

Ook andere overheden kunnen het IBT vragen om gemeenten aan te spreken. Zo hebben we bijvoorbeeld van het ministerie van BZK het verzoek gekregen 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. De beslisboom hieronder geeft aan wanneer het IBT zelf onderzoek gaat uitvoeren.



Het toezicht versterken

De afgelopen jaren heeft het IBT op het gebied van omgevingsrecht zeven themaonderzoeken opgepakt¹⁸. De onderwerpen waren:

1. brandveiligheid van zorginstellingen
2. recreatieparken
3. illegaal gebruik van agrarische opstallen
4. evenementen en omgevingsrecht
5. platte daken
6. rvs in zwembaden
7. gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater

Deze themaonderzoeken vormen mede de aanleiding om ons beleid aan te passen. De thema's zijn maatschappelijk relevant en de aanbevelingen snijden hout, maar het IBT had vaak geen handelingsperspectief: de gemeenten hebben namelijk zelf de vrijheid om te bepalen of zij toezicht houden op een thema. Ook kunnen gemeenten hun eigen nalevingsstrategie hanteren. Het IBT kon daardoor niet altijd sturend optreden. Dat geldt ook voor landelijke thema's uit de procescriteria, zoals asbest, bodem en brandveilige opslag van gevaarlijke stoffen.

De komende tijd willen wij het effect van het toezicht op het gebied van omgevingsrecht versterken. Dat doen we op vier manieren:

1. We richten ons toezicht op onderwerpen waarbij het IBT handelingsperspectief heeft. We houden dus uitsluitend toezicht op die onderwerpen waarbij geldt dat het bestuursorgaan een wettelijke verplichting heeft.
2. We maken gebruik van aanvullende methoden voor het verzamelen van informatie voor het toezicht, bijvoorbeeld digitale informatiebronnen en het (digitaal) analyseren van data.
3. We houden casusgericht toezicht. Dat houdt in dat we gericht toezicht gaan houden op een onderwerp als daar meerdere relevante meldingen over binnenkomen.
4. We voeren themaonderzoeken uit met meer expertise, door ze in te richten als een project met een projectgroep. Aan de projectgroep kunnen interne en externe experts deelnemen.

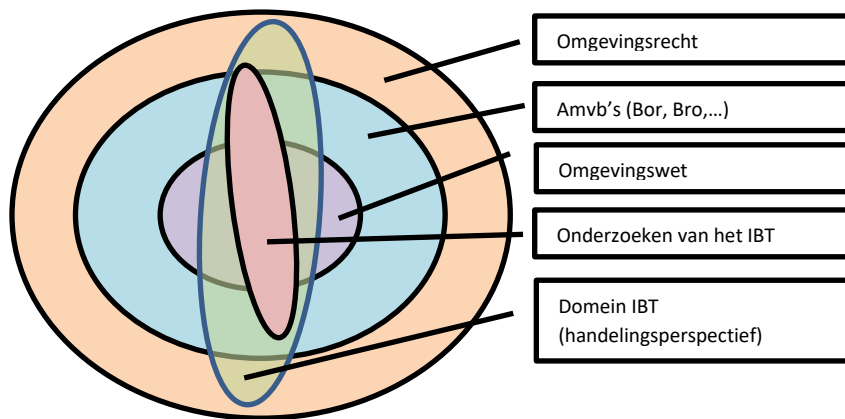
Hieronder volgt een toelichting op punt 1 en 2.

Een bredere blik en handelingsperspectief

Sinds 2014 richt ons systematisch toezicht zich vooral op de procescriteria. Veel gemeenten hebben hierin verbeteringen laten zien. Aandacht voor procescriteria blijft belangrijk, maar we moeten ons nu ook op andere zaken richten. De komst van de Omgevingswet betekent dat de scope van de fysieke leefomgeving nog breder wordt dan voorheen. Daarom willen we met een bredere blik naar het omgevingsrecht kijken en de accenten van ons toezicht verleggen.

Tegelijkertijd willen we met ons toezicht wel effect hebben. Daarom houden we alleen toezicht op die onderwerpen waar een bestuursorgaan een wettelijke taak heeft, zoals een beslissing nemen, een handeling verrichten of een resultaat bereiken. Bij deze onderwerpen heeft het IBT

¹⁸ Deze themaonderzoeken werden gekozen na een risicoanalyse met medewerkers van gemeenten en waterschappen.



handelingsperspectief: als de gemeente haar taak niet goed uitvoert, kunnen we ingrijpen op basis van de interventieladder. Zo dragen we met ons toezicht bij aan een veilige en gezonde leefomgeving en een betrouwbare overheid.

Reacties klankbordgroep

Voor omgevingsrecht hebben we aan een klankbordgroep enkele vragen en stellingen voorgelegd. Uit de antwoorden op onze vragen over omgevingsrecht komen onderstaande punten naar voren:

1. Men geeft aan dat de toetsing op procescriteria voor omgevingsrecht slechts beperkt zicht biedt op de praktijk. Het is een papieren werkelijkheid en weinig flexibel. Sommigen ervaren de vragen over bewijzen dat informatie is gedeeld met bestuur en gemeenteraad als een teken van wantrouwen. Aan de andere kant blijkt dat de toetsing op procescriteria dwingt tot nadenken en dat het helpt om zaken actueel te houden. De resultaten van het systematisch toezicht zijn soms een hulpmiddel richting bestuur. Het IBT wil benadrukken dat de procescriteria voor de gemeenten zelf van groot belang zijn. Met het opstellen van de documenten en duidelijkheid geven over het feit dat deze informatie is gedeeld met bestuur en politiek geeft een gemeente het bestuur, de politiek, maar ook de burgers inzicht in wat zij wil bereiken, welke werkzaamheden daarvoor gaan plaatsvinden en welke resultaten er al zijn bereikt. Mocht bijvoorbeeld uit het jaarverslag blijken dat de doelstellingen niet worden bereikt, dan kan er een evaluatie plaatsvinden met nieuwe plannen, meer middelen of een aanpassing in de doelstelling. Zo wordt voor iedereen duidelijk wat de stand van zaken is en wat er nodig is. Het opstellen van de noodzakelijke documenten doet een gemeente dus niet voor het IBT van de provincie, maar voor de eigen verantwoording richting bestuur, politiek, burgers en bedrijven.
2. De respondenten staan positief tegenover thema- en praktijkonderzoeken, zeker als het gaat om belangrijke risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid. Ook de toets van het IBT of gemeenten de juiste informatie op de verplichte wijze publiceren, kan op instemming rekenen. Verzoeken om extra informatie bij gemeenten moeten wel een duidelijk doel hebben, want deze kosten extra tijd.
3. Men verwacht van de provincie meer informeel contact, duidelijke communicatie en meer ondersteuning als er zaken niet goed gaan. Het IBT wil hierbij opmerken dat wij altijd zullen wijzen op goede voorbeelden en dat wij kennisdeling altijd zullen bevorderen. Ook blijven we graag in gesprek. Richting politiek en burger en in het kader van de rechtszekerheid is het belangrijk dat de juiste procedures worden gevolgd.
4. Het toetsen van de kwaliteitsverordeningen op het gebied van omgevingsrecht door IBT vinden de meeste respondenten weinig toevoegen. Men geeft aan dat ervaren medewerkers op hoog niveau kunnen werken, ook al heeft men niet altijd de juiste papieren.

Ontwikkelingen

Tot dusver kregen we alle informatie die we nodig hadden van de gemeenten zelf. Daarmee beoordeelden we of gemeenten hun taken volgens de wettelijke regelingen uitvoeren. Dit gold voor zowel het thematische als het systematische toezicht.

Begin 2021 begon een traject om op een nieuwe, datagedreven manier te bepalen welke onderwerpen en onderzoeken belangrijk zijn. Dit heeft onder andere opgeleverd dat we ook uit openbare bronnen (bv. www.officielebekendmakingen.nl en www.ruimtelijkeplannen.nl) relevante informatie kunnen halen voor ons toezicht. Een ander resultaat van dit traject is het inzicht dat data-analyses kunnen helpen om het toezicht efficiënter en doelmatiger te maken.

Datagedreven toezicht is een nieuw instrument dat we in deze beleidsperiode willen gaan inzetten. Er zijn verschillende gradaties waarop we data-analyses kunnen gebruiken. Er zijn bijvoorbeeld beschrijvende analyses, diagnostiserende analyses, voorspellende analyses en voortschrijdende analyses mogelijk.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet staat gepland voor 1 juli 2022. Vanaf dat moment krijgen we te maken met twee grote veranderingen in het omgevingsrecht:

1. De omvang van het domein neemt toe. Op dit moment bevat het omgevingsrecht regels op het gebied van bouwfysica, ruimtelijke ordening en milieu. Extra onderwerpen, die onder de nieuwe Omgevingswet vallen, zijn bijvoorbeeld beheer van infrastructuur en water.
2. De Omgevingswet wordt ondersteund door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO kan een belangrijke nieuwe bron van informatie zijn.

Ons toezicht zal hiermee rekening houden en zich, naast de procescriteria, richten op belangrijke zaken in de leefomgeving. Waar mogelijk maken we gebruik van het DSO. Daarnaast kunnen we natuurlijk ook andere databronnen en (data-)analyse-instrumenten gebruiken.

Ook binnen het omgevingsrecht sluiten we aan bij de actielijnen van de Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT). Een aantal acties voeren we al uit: een betere dialoog, beter leren via toezicht en het toezicht meer richten op gedeelde risico's. Die laatste blijkt in de praktijk lastig te zijn: bij de themaonderzoeken hebben we gemerkt dat het IBT alleen kan optreden als de gemeente zelf het thema ook prioriteit geeft in haar omgevingsbeleid.

Wij delen graag onze kennis, zowel met burgers als overheden en andere organisaties. Ook treden wij graag op als intermediair in kennisdeling.

Mensen en middelen

In de komende beleidsperiode krijgen we te maken met nieuwe wetgeving, een breder toezichtdomein en nieuwe ambities voor het versterken en het effectiever maken van ons toezicht. Daarom is het belangrijk om na te gaan of wij voldoende kennis en kunde hebben en of in huis kunnen halen.

Op dit moment is het team omgevingsrecht op sterkte om het nieuwe beleid goed uit te kunnen voeren. We verwachten echter dat onze capaciteit op termijn meer dan halveert, onder andere vanwege pensionering.

Daarnaast vragen onze nieuwe ambities om meer specialisme en om een flexibeler inzet van kennis. Dit betekent dat het team IBT Omgevingsrecht met een minder grote omvang toe kan, maar meer ad hoc gebruik moet maken van interne en externe specialisten. Het gaat dan om bijvoorbeeld data scientists, juristen, milieu-, geluids- en veiligheidsdeskundigen. Aangezien inhuur de nodige kosten met zich meebrengt, blijven de totale benodigde middelen dus minimaal gelijk.

Vanwege deze veranderingen is het essentieel dat de inspecteur zich bewust is van de omvang van het omgevingsrecht en kennis heeft van de inhoud van het omgevingsrecht. De inspecteur moet weten wanneer we welke specialisten nodig hebben. Hij moet vervolgens de juiste vragen stellen, de taal van de specialist beheersen, de antwoorden en analyses interpreteren. Uiteindelijk moet de inzet van deze kennis leiden tot een antwoord op de vraag of (en in hoeverre) een bestuursorgaan haar taken verwaarloost.

Voor het vak inspecteur IBT omgevingsrecht bestaat geen pasklare opleiding. Het is daarom wel belangrijk om kennis van het omgevingsrecht zwaar te laten wegen bij werving en selectie, maar tegelijkertijd is dat niet voldoende. Daarna volgt interne opleiding en vorming. De typische kwaliteiten van een inspecteur omgevingsrecht, onder meer op het gebied van medebewindstaken en de handhaafbaarheid daarvan, maken deel uit van die vorming.

4.4 Huisvesting verblijfsgerechtigden

De gemeente is verantwoordelijk voor het huisvesten van verblijfsgerechtigden. Het Rijk (BZK) stelt hiervoor elk halfjaar de taakstelling vast: het aantal verblijfsgerechtigden om te huisvesten per gemeente. Het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) speelt een bemiddelende rol en koppelt verblijfsgerechtigden aan gemeenten. Ook levert het COA elk halfjaar de cijfers over de gerealiseerde taakstellingen per gemeente aan bij de provincie.

Afwijkingen in het integrale proces

Het toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden werkt anders dan het toezicht op andere domeinen. Wij houden bij de huisvesting van verblijfsgerechtigden geen toezicht op wettelijke eisen voor de uitvoering van een medebewindstaak. Wij controleren alleen of de gemeenten voldoende woningen beschikbaar stellen aan verblijfsgerechtigden.

Loopt een gemeente achter op de taakstelling, dan voert de provincie ambtelijke gesprekken. Verbetert de situatie niet, dan volgen bestuurlijke gesprekken. Deze gesprekken zijn stappen op de interventieladder. De hoogste trede op de ladder bestaat uit 'indeplaatstreden', wat wil zeggen: de taak uitvoeren namens de gemeente en op kosten van de gemeente (zie ook bijlage 1).

Maatwerk

Het toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden kent geen maatwerk. Het gaat hier immers niet om een inspanningsverplichting, maar om een concrete resultaatverplichting. De taakstelling moet worden gerealiseerd en het IBT controleert of dit gebeurt.

Thema's

Voor het domein huisvesting verblijfsgerechtigden zijn thematisch toezicht en praktijktoetsen niet van toepassing.

Ontwikkelingen

Op het domein huisvesting verblijfsgerechtigden verwachten we geen nieuwe ontwikkelingen.

5 Instrumenten en interventiemethoden

Om als IBT richting gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, die zich niet houden aan de wettelijke regels, in te kunnen grijpen zijn er instrumenten beschikbaar. Er zijn instrumenten voor het generieke toezicht en instrumenten voor het specifieke toezicht op financiën.

5.1 Instrumenten bij het generieke toezicht

Instrumenten voor het generieke interbestuurlijk toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen zijn de interventieladders. Er zijn twee interventieladders, namelijk de interventieladder bij indeplaatsstelling en de interventieladder bij schorsing en vernietiging. De interventieladder bij indeplaatsstelling is in het IBT een belangrijk en regelmatig gebruikt instrument.

5.1.1. Interventieladder bij indeplaatsstelling

Stap 1 Signaleren. De toezichthouder stelt vast of er vermoedelijk sprake is van taakverwaarlozing.

Stap 2 Valideren. De toezichthouder vraagt informatie op bij de gemeente of het waterschap en andere belanghebbenden over de gesignaleerde misstanden. Zo wordt gevalideerd of er sprake is van taakverwaarlozing en vastgesteld wat hiervan de oorzaak is. Als er sprake is van taakverwaarlozing of niet-naleving van regels of wetten gaat de toezichthouder over tot de volgende stap.

Stap 3 Actief toezicht. De toezichthouder maakt afspraken met de gemeente over acties, termijnen en vervolg. De gemeente stelt een plan van aanpak op.

Stap 4 Vooraankondiging van interventie. Bij onvoldoende voortgang kondigt de toezichthouder aan dat indeplaatsstelling zal worden toegepast. Deze aanzegging wordt ook gepubliceerd.

Stap 5 Laatste kans. De toezichthouder besluit tot indeplaatsstelling en geeft de gemeente een laatste termijn om alsnog zelf de taak goed uit te voeren.

Stap 6 Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Het daadwerkelijk uitvoeren van de indeplaatsstelling. Deze stap houdt in dat de provincie de taak uitvoert namens en op kosten van de gemeente.

Als aanvulling bij stap 2 willen wij ook in contact komen met hogere ambtelijke echelons, zoals afdelingshoofden en gemeentesecretarissen. Op deze manier willen wij graag benadrukken hoe belangrijk het is om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Het belang schuilt vooral in rechtszekerheid. Voor burgers en bedrijven is het belangrijk dat men kan uitgaan van een betrouwbare overheid, die zich ook aan de regels houdt. Bij ons toezicht gebruiken wij het stoplichtmodel.

5.1.2 Interventieladder bij schorsing en vernietiging

Stap 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: CdK of GS.

Stap 2 Eerste beoordeling. De minister van het vakdepartement gaat na of het verzoek ontvankelijk is.

Stap 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.

Stap 4 Schorsen. Komt een besluit voor vernietiging in aanmerking, dan wordt het besluit van rechtswege geschorst.

Stap 5 Informeren over de uitkomsten van het onderzoek en overleg. Het gemeentebestuur wordt op de hoogte gesteld van het oordeel. Als het besluit in aanmerking komt voor vernietiging, krijgt het bestuur de mogelijkheid voor een overleg.

Stap 6 Voordragen voor vernietiging. Als de bezwaren van de minister ook na het overleg niet zijn weggenomen, dan wordt het besluit voor vernietiging voorgedragen.

5.2 Instrumenten bij financieel toezicht (specifiek toezicht)

Het financieel toezicht is specifiek toezicht. Sinds 2020 hanteren de financieel toezichthouders het gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 voor gemeenten. Dit is een gezamenlijk product van de toezichthouders gemeentefinanciën (Gedeputeerde Staten). Hierin staat hoe het toezicht wordt uitgevoerd.

De afspraken zijn gemaakt ter bevordering van de transparantie en consistentie. Dit is vooral belangrijk voor de organisaties die onder toezicht staan, maar ook voor de toezichthouders zelf. De minister van BZK is systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen.

Bij het specifieke financieel toezicht worden de termen repressief en preventief toezicht gebruikt. *Repressief toezicht* is het reguliere toezicht. In het repressief toezicht toetsen we de gemeentelijke financiën achteraf en marginaal. Dit doen we zolang een gemeente in goed financieel vaarwater verkeert en een sluitende begroting heeft. *Preventief toezicht* is verscherpt toezicht. Dan moeten de begrotingen en daarbij behorende wijzigingen niet achteraf, maar vooraf ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd.

We houden alleen preventief toezicht in de volgende situaties:

- van rechtswege, als de begroting een tekort vertoont en als het niet aannemelijk is dat dit binnen de termijn van de meerjarenraming kan worden hersteld
- door GS in te stellen, als de inzendtermijnen worden overschreden
- bij gemeentelijke herindelingen.

6 Besturings- en verantwoordingscyclus

We zullen dit beleidsplan na vaststelling in GS operationaliseren in een uitvoeringsplan. Over de uitvoering van ons toezicht berichten we in het jaarverslag. Om zo transparant mogelijk te zijn, presenteren we bovendien de prestaties van gemeenten op een interactieve pagina van onze website.

Jaarverslag

Het jaarverslag zal ter vaststelling aan GS worden voorgelegd.

Uitvoeringsplan

Het uitvoeringsplan bevat de keuze voor themaonderzoeken en praktijktoetsen per gemeente, waterschap en gemeenschappelijke regeling. Daarnaast beschrijft het uitvoeringsplan de activiteiten en projecten om het IBT-beleid door te ontwikkelen. Ook de consequenties voor de inzet van capaciteit maken deel uit van het uitvoeringsplan.

7 Prestatie-indicatoren

Om onze inzet en de kwaliteit van ons werk te kunnen verantwoorden en beoordelen, werken we met prestatie-indicatoren. Deze indicatoren laten zien in hoeverre wij ons houden aan de afspraken uit dit beleid en uit de Verordening systematische toezichtsinformatie.

Onze prestatie-indicatoren zijn:

- we beoordelen de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen tijdig
- we voeren de thema-, praktijk- en casusonderzoeken uit zoals beschreven in het uitvoeringsplan
- we zenden de bestuurlijke brieven met de oordelen tijdig toe
- we monitoren jaarlijks en publiceren onze oordelen op onze website
- we interveniëren waar nodig en gebruiken hiervoor de juiste instrumenten en interventiemethoden

8 Financiële consequenties

De financiële middelen voor de uitvoering van dit beleid zijn geborgd via het Inrichtingsplan Kabinet.

9 Implementatie

De uitvoering van dit beleidsplan vergt op een aantal onderdelen een projectmatige aanpak. De projecten kunnen leiden tot een structurele inzet van expertise die nu nog niet binnen het IBT aanwezig is. We kunnen bijvoorbeeld behoefte krijgen aan een informatiespecialist, een specialist Big Data, data-analist/data scientist of een jurist. Om dit beleid goed te implementeren, gaan we aan de slag met:

1. Het versterken van de kanalen die worden gebruikt om signalen door te geven aan het IBT. Hiermee willen we beter zicht krijgen op actuele onderwerpen, zodat we een goede keuze kunnen maken voor themaonderzoeken en praktijktoetsen.

2. Het verrichten van onderzoek naar de toegevoegde waarde van het verder ontwikkelen van een methodiek voor risicoanalyse.
3. Het vormgeven van een standaardaanpak voor praktijktoetsen en themaonderzoeken.
4. Het aanpassen van de informatieverordening.
5. Het benoemen van governance-indicatoren – bestuurs- en cultuuraspecten per gemeente – en het vormgeven van de afstemming tussen domeinen hierover.
6. Het verkennen van de eventuele toegevoegde waarde van data-analyses en openbare databases.

10 Evaluatie beleid

Over vier jaar kunnen we bepalen of het toezicht daadwerkelijk effectiever is geworden. Daarom zullen wij in de eerste helft van 2025 dit beleid evalueren. Voor deze evaluatie gebruiken we de volgende vragen:

1. Is de wendbaarheid toegenomen? Is er meer variatie per gemeente? Vinden er, naast systematisch toezicht, ook andere onderzoeken plaats, zoals themaonderzoeken, praktijktoetsen en casusonderzoeken?
2. 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?
3. Hebben themaonderzoeken, casusonderzoeken en praktijktoetsen het toezicht versterkt?
4. Is de toezichtinformatie in meer gemeenten onderwerp van gesprek tussen college en raad?
5. 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?

Op basis van de uitkomsten van die evaluatie wordt het beleid voor na 2025 bepaald.

Bijlage 1 Begrippen

Het vakgebied toezicht kent veel begrippen, die soms verschillend worden gebruikt. Sommige begrippen zijn ontleend aan de wet, zoals generiek en specifiek toezicht. Daarnaast hanteert de provincie eigen begrippen.

Verschillende soorten provinciaal toezicht

De rol van toezichthouder is een van de kernrollen van de provincie. Het provinciaal toezicht kent drie verschijningsvormen:

- **Nalevingstoezicht**
Nalevingstoezicht gaat over de naleving van wet- en regelgeving gericht op de handelingen van burgers en bedrijven (of overheden).
- **Uitvoeringstoezicht**
Uitvoeringstoezicht gaat over de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak.
- **Interbestuurlijk toezicht**
Interbestuurlijk toezicht is het toezicht dat de provincie houdt op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen.

Dit beleidsplan gaat uitsluitend over het interbestuurlijk toezicht.

Generiek en specifiek toezicht

Generiek toezicht

Het generiek interbestuurlijk toezicht vindt een wettelijke grondslag in de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt, 2012). Het interbestuurlijk toezicht is in beginsel belegd bij de bestuurslaag die een niveau hoger ligt. Het uitgangspunt is vertrouwen: het interbestuurlijk toezicht moet sober, proportioneel en op afstand zijn. Ingrijpen in het kader van interbestuurlijk toezicht is aan de orde als een gemeente of provincie in strijd handelt met het recht of het algemeen belang, of als medebewindstaken (dat zijn wettelijke taken) niet of niet naar behoren worden uitgevoerd.

Het generiek toezicht kent twee instrumenten die vastgelegd zijn in afzonderlijke beleidskaders, namelijk het Beleidskader schorsing en vernietiging en het Beleidskader indeplaatsstelling.

1. Schorsing en vernietiging

Wanneer een gemeente besluiten neemt die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang kunnen deze besluiten voorgedragen worden ter vernietiging door de Kroon. Schorsing en vernietiging zijn rijkstaken. Het college van GS draagt besluiten van de gemeenteraad of het college van B&W voor vernietiging voor. De commissaris van de Koning draagt besluiten van burgemeesters voor vernietiging voor. Het bestuurlijk traject voor schorsing en vernietiging is op 25 juli 2010 door de ministerraad vastgesteld als Beleidskader schorsing en vernietiging.

2. Indeplaatsstelling

Wanneer een gemeente geen besluiten neemt en de wettelijke verplichtingen in het kader van medebewind niet uitvoert, is er sprake van taakverwaarlozing. De toezichthouder kan deels zelf invulling geven aan de uitvoering van het toezicht. De rijksoverheid heeft aangegeven welke procedure de toezichthouder moet volgen als er sprake is van taakverwaarlozing: de interventieladder. De laatste stap van de interventieladder bestaat uit indeplaatsstelling: de provincie voert de taak uit in naam van en op kosten van de gemeente.

Specifiek toezicht

Het financieel toezicht is specifiek toezicht. Financieel toezicht 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). Het financieel toezicht is van toepassing op de 44 (in 2022) Noord-Hollandse gemeenten en op circa 40 gemeenschappelijke regelingen.

Sinds 2020 hanteren de financieel toezichthouders het gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 voor gemeenten. Dit is een gezamenlijk product van de toezichthouders gemeentefinanciën (Gedeputeerde Staten). Hierin staat hoe het toezicht wordt uitgevoerd.

De afspraken zijn gemaakt ter bevordering van de transparantie en consistentie. Dit is vooral belangrijk voor de organisaties die onder toezicht staan, maar ook voor de toezichthouders zelf. De minister van BZK is systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen.

Toezichtregimes

Het generieke interbestuurlijk toezicht kent drie mogelijke toezichtregimes: versoerd, regulier en verscherpt. Een versoerd regime betekent dat er alleen een scan wordt gedaan, zonder uitgebreide controle. Een andere term hiervoor is dat een gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling 'op afstand' wordt gezet.

Bij het specifieke financieel toezicht worden de termen repressief en preventief toezicht gebruikt. Repressief toezicht is het reguliere toezicht. In het repressief toezicht toetsen we de gemeentelijke financiën achteraf en marginaal. Dit doen we zolang een gemeente in goed financieel vaarwater verkeert. Preventief toezicht is verscherpt toezicht. Dan moeten de begrotingen en daarbij behorende wijzigingen niet achteraf, maar vooraf ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd.

We houden alleen preventief toezicht in de volgende situaties:

- van rechtswege, als de begroting een tekort vertoont en als het niet aannemelijk is dat dit binnen de termijn van de meerjarenraming kan worden hersteld
- door GS in te stellen, als de inzendtermijnen worden overschreden
- bij gemeentelijke herindelingen

Governance-indicatoren

De Directie Accountancy Rijksoverheid brengt governance in relatie tot het uitvoeren van beleid en formuleert de volgende definitie: "Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van

de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.”

Governance is een ander woord voor ‘de wijze van besturen’.

Governance-indicatoren geven een beeld van het bestuurlijke en organisatorische functioneren van de gemeente, het waterschap of de gemeenschappelijke regeling en van de ontwikkelingen waar deze organisaties mee te maken hebben. Governance-indicatoren zijn onder andere:

- voert de organisatie haar wettelijke taken adequaat uit
- draagt de organisatie naar behoren bij aan regionale opgaven
- vertaalt men lokale wensen in eigen ambities en realiseert men deze
- kan men inspelen op wensen en ambities van andere overheden
- heeft men de uitvoering van al de taken effectief en efficiënt georganiseerd en houdt men hierop regie
- spelen er herindelingsaspecten of zijn er signalen over bestuurskracht.

Governance-indicatoren beïnvloeden niet de beoordeling van de taakuitvoering, maar kunnen wel een rol spelen bij de keuze van het toezichtregime.

Stoplichtmodel

Het stoplichtmodel van onze beoordeling van gemeenten bestaat tot nu toe uit drie categorieën: ‘adequaat’ (groen), ‘redelijk adequaat’ (geel), en ‘niet adequaat’ (rood). In de categorie ‘redelijk adequaat’ willen we een extra knip aanbrengen. Deze categorie is namelijk erg breed. Hierin vallen zowel gemeenten die net geen ‘adequaat’ (groen) scoren als gemeenten die bijna ‘niet adequaat’ (rood) scoren.

De wens voor meer onderscheid in het stoplichtmodel kwam ook naar voren in de klankbordgroep. Daarom willen we binnen de kwalificatie ‘redelijk adequaat’ de kleur oranje toevoegen. Geel zit dicht bij groen, oranje zit dicht bij rood. De gemeenten in de nieuwe categorie ‘oranje’ moeten hun taken veel beter op orde brengen.

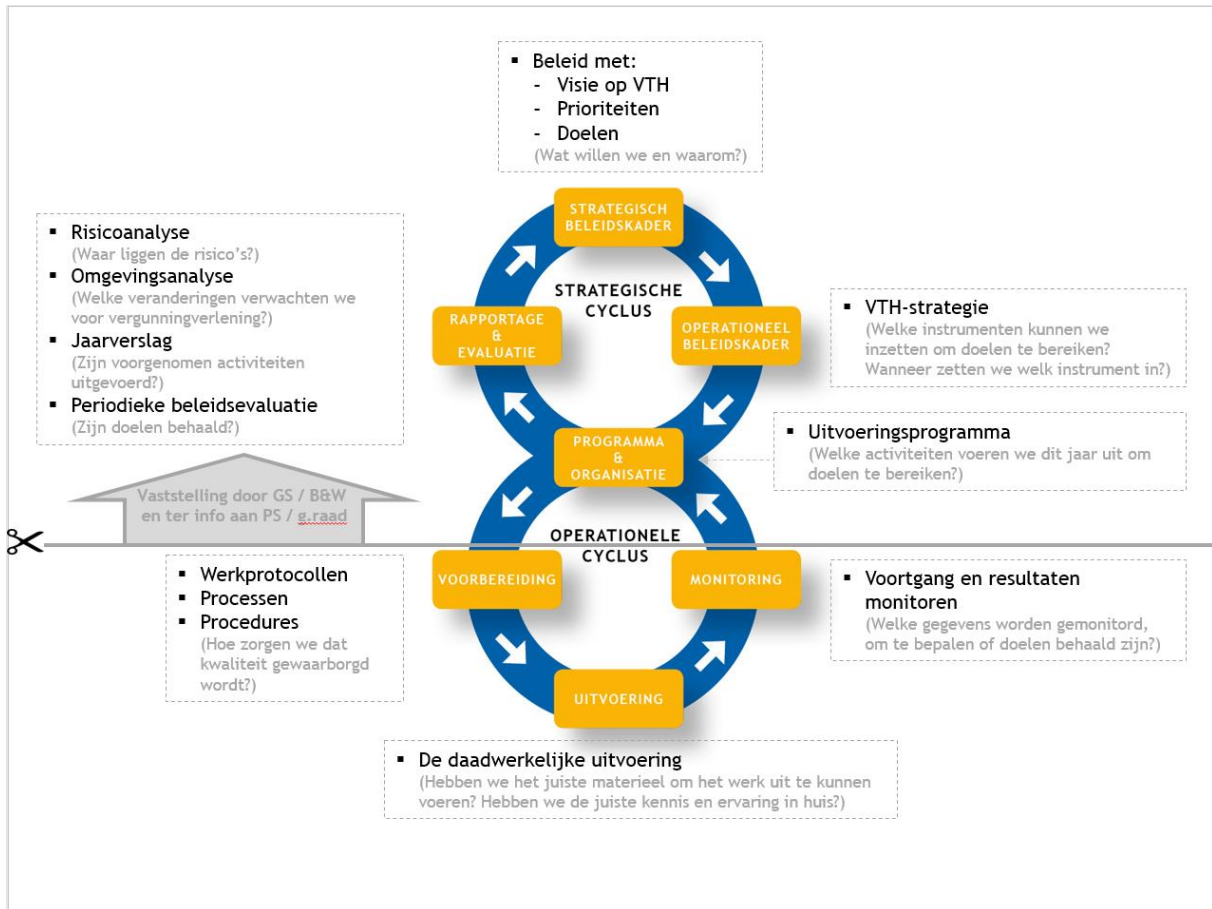
Ook gaan we daarvoor andere beoordelingstermen gaan gebruiken, namelijk:

- ‘goed’ (groen), voorheen ‘adequaat’
- ‘enige verbetering noodzakelijk’ (geel), voorheen ‘redelijk adequaat’
- ‘veel verbetering noodzakelijk’ (oranje), voorheen ‘redelijk adequaat’
- ‘onvoldoende’ (rood), voorheen ‘niet adequaat’

De BIG-8 cyclus

In het systematisch toezicht op omgevingsrecht beoordeelt de provincie of de gemeenten hun VTH-taken zó hebben ingericht, dat ze adequaat uitgevoerd kunnen worden. Eisen aan de inrichting van deze processen staan in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur. Het gaat om de eisen die gesteld worden aan het waarborgen van een sluitende beleidscyclus: de BIG-8 cyclus (zie figuur 1). Die moet in elke gemeente op orde zijn. De provincie Noord-Holland legt de nadruk op de vakgebieden ruimtelijke ordening (RO), bouw- en woningtoezicht (BWT) en milieu.

Figuur 1 : de BIG-8 cyclus



Bijlage 2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving van medebewindstaken

1 Wet digitale overheid (Wdo)

De Wet digitale overheid (Wdo), voorheen de Wet generieke digitale infrastructuur (Wgdi), regelt het veilig en betrouwbaar inloggen bij de (semi-)overheid. Burgers krijgen elektronische identificatiemiddelen (eID) die betrouwbaarder zijn dan het huidige DigiD. De nieuwe identificatiemiddelen geven publieke dienstverleners meer zekerheid over iemands identiteit. De wet stelt daarnaast open standaarden verplicht. Hiermee implementeert Nederland de EU-richtlijn over toegankelijkheid van overheidswebsites en apps.

De Wdo is een kaderwet: het bevat algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures, maar geen gedetailleerde regels. Zo zorgt de wet voor flexibiliteit bij nieuwe ontwikkelingen. Maar ook zorgt de wet ervoor dat belangrijke waarden en zekerheden voor burgers, zoals gebruikersvriendelijkheid, betrouwbaarheid, veiligheid, privacy en digitale inclusie altijd geborgd zijn. Deze wet:

- legt de taken en verantwoordelijkheden vast voor veilige toegang tot de digitale overheid
- legt verplichtingen op aan mede overheden om veilig en betrouwbaar aan te sluiten, en hun dienstverlening in te delen op een betrouwbaarheidsniveau
- stelt regels over de bekostiging daarvoor
- biedt zekerheden voor burgers en bedrijven
- biedt uitgangspunten voor informatiebeveiliging en de verwerking van persoonsgegevens

De Wdo gaat op zijn vroegst in op 1 juli 2022. De datum van inwerkingtreding hangt af van het moment dat de Kamer het wetsvoorstel bespreekt.

Nieuw in de Wdo is een toezichtrol voor GS. Hoe deze rol precies moet worden ingevuld is op dit moment nog niet duidelijk. Daarmee is ook nog niet bekend hoeveel capaciteit deze extra toezichttaak gaat vergen. Er zal in elk geval scholing van inspecteurs nodig zijn en we zullen een aanpak moeten ontwikkelen.

2 Vernieuwing Archiefwet

Momenteel wordt de Archiefwet gemoderniseerd. De belangrijkste veranderingen zijn:

- het taalgebruik in de wettekst is moderner
- de overbrengingstermijn naar de archiefbewaarplaats gaat van 20 naar 10 jaar
- het beperken van de openbaarheid van informatie moet worden gemotiveerd
- alle overheden zijn verplicht om een archivaris aan te stellen
- er geldt geen diploma-eis meer voor archivariissen

De effecten van de vernieuwde Archiefwet op het interbestuurlijk toezicht zullen naar verwachting beperkt zijn.

3 Wet open overheid (Woo)

De Wet open overheid (Woo) is bedoeld om overheden transparanter te maken. De Woo moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar wordt, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren. De Woo zal waarschijnlijk in 2022 in werking treden. De effecten van deze wet op het interbestuurlijk toezicht zijn nog niet bekend.

4 Omgevingswet (Ow)

De komst van de Omgevingswet, die naar verwachting per 1 juli 2022 in werking treedt, verandert veel. Deze wet bundelt 26 bestaande wetten in één nieuwe wet. De Omgevingswet gaat over onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Het doel van de wet is:

- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen
- duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren
- gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen

Met de Omgevingswet wordt een gedetailleerd vergunningenstelsel vervangen door meer algemene regels. Dit biedt ruimte voor nieuwe ideeën: het doel van een plan staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is dan ook 'ja mits' en niet 'nee tenzij'. Dit maakt het voor bedrijven, organisaties en burgers makkelijker om vergunningen te krijgen voor nieuwe plannen.

De komst van de Omgevingswet leidt tot twee grote veranderingen in het omgevingsrecht:

1. De omvang van het domein neemt toe. Op dit moment bevat het omgevingsrecht regels op het gebied van bouwfysica, ruimtelijke ordening en milieu. Extra onderwerpen die onder de nieuwe Omgevingswet vallen, zijn bijvoorbeeld beheer van infrastructuur en water.
2. De Omgevingswet wordt ondersteund door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het DSO kan een belangrijke nieuwe bron van informatie zijn.

Gevolgen voor het provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein informatiebeheer

In de nieuwe Omgevingswet moeten alle overheden samenwerken op het platform DSO. Hier staat de gedeelde informatie opgeslagen. Er is geen overkoepelende organisatie verantwoordelijk voor het archief dat gevormd wordt in de samenwerking. Voor het DSO is de Archiefwet en -regelgeving onverminderd van kracht. Dit houdt in dat verzender en ontvanger beiden verantwoordelijk zijn voor correcte archivering van de informatie en dat beide partijen moeten zorgen voor duurzame toegankelijkheid van de informatie.

Gevolgen voor het provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein omgevingsrecht

In de huidige wetsvoorstellen wordt de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) een-op-een overgenomen in de Omgevingswet. De proceseisen die op dit terrein gelden onder de Wabo blijven ook onder de Omgevingswet van kracht. Dit houdt in dat het interbestuurlijk toezicht op de inrichting van de processen kan doorgaan. Wel zijn er aanpassingen nodig in de proceseisen, vanwege de drastische veranderingen in het stelsel van bestemmingsplannen en vergunningen.

5 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) moet zorgen voor een betere bouwkwaliteit en lagere kosten. Om dit te bereiken, verschuift de verantwoordelijkheid: niet de overheid, maar de markt wordt verantwoordelijk voor de kwaliteit van gebouwen. De overheid stelt slechts de kaders en toetst het systeem.

De Wkb wordt stapsgewijs ingevoerd, te beginnen op het moment dat ook de Omgevingswet in werking treedt. De preventieve toetsing aan het Bouwbesluit wordt stapsgewijs afgeschaft.

Gevolgen voor het provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein omgevingsrecht

Als gevolg van de Wkb komen bepaalde taken op het gebied van technische toetsing te vervallen. Waar wettelijke taken en bevoegdheden van gemeenten verdwijnen, vervalt uiteraard ook het provinciaal interbestuurlijk toezicht daarop. Wel blijven Gedeputeerde Staten interbestuurlijk toezicht houden op handhaving bij het verlenen van vergunningen, op de naleving van het Bouwbesluit 2012 en op de naleving van het Besluit bouwwerken leefomgeving.