

Gemeente Achtkarspelen
Gemeenteraad
Postbus 2
9285 ZV BUITENPOST



postbus 20120
8900 hm leeuwarden
tweebaksmarkt 52
(058) 292 59 25

www.fryslan.frl
provincie@fryslan.frl
www.twitter.com/provfryslan

Ljouwert, 7 maart 2023

Ferstjoerd, **7 maart 2023**

Ús skaaimerik : 02044200
Ôfd./Opjefte : Bestjoerssaken
Behannele :
troch
Jo/Jimme :
skaaimerik
Taheakk(en) : Beliedsramt ynterbestjoerlik tafersjoch 2023-2026

Ûnderwerp : Oanbieden provinsjaal beliedsramt ynterbestjoerlik tafersjoch 2023-2026 ('Mei iepen fizier mei-inoar arbeidzje oan op risiko's tasnien tafersjoch op mjitte').

Achte gemeenteried,

Let op: een Nederlandse versie van deze brief vindt u onder de Friese brief.

Mei dit brief jouwe wy jimme ynformaasje oer it nije provinsjale beliedsramt ynterbestjoerlik tafersjoch 2023-2026. Dat beliedsramt is op 31 jannewaris 2023 troch it kolleezje fan Deputearre Steaten fan Fryslân fêststeld en dêrmei yn it wurk set. It beliedsramt beskriuwt hoe't wy yn it oanbelangjende plantiidrek it ynterbestjoerlik tafersjoch (hjirnei: YBT) op mei-oerheden ynrochtsje en hoe't soks yn syn wurk gean sil. It beliedsramt ('Mei iepen fizier mei-inoar arbeidzje oan op risiko's tasnien tafersjoch op mjitte') is foar kundskip taheakke.

Oanlieding

It YBT op gemeenten en wetterskippen is in wetlike taak fan 'e provinsje en sjocht der op ta dat meibewâldtaken strikend mei wet- en regeljouwing troch tafersjochkrijers útfierd wurde. Yn 'e jierren 2018-2019 is it Fryske YBT evaluearre. Dat evaluearjen hat in rapport mei konklúzjes en oanrikkemandaasjes oplevere om 'e effektivens fan it YBT te ferbetterjen. Yn 2020 is úteinset mei it trochûntwikkeljen fan it YBT op grûn fan 'e útgongspunten fan it neamde evaluaasjerapport. Beskiedend dêryn wie it YBT-ûntwikkelsenario 'Tafersjoch op mjitte', de tafersjochfariant dy't it kolleezje fan Deputearre Steaten yn 2019 foar kar nommen hat.

Yn 'e lêste twa jier is dat ûntwikkelsenario oerset nei in tafersjochferzje, tafersjochdoelstelling en in wize fan wurkjen. Dêr is op ûnderskate tiden oer praat mei ús tafersjochkrijers. De wize fan wurkjen is mei sukses útprobearre yn in *pilot* mei trije gemeenten (Skiermuontseach, Harns en Smellingerlân), wêrnei't yn 2022 de wize fan wurkjen tapast is op alle tafersjochkrijers. Dy ûnderdielen binne it fûnemint fan it beliedsramt en it oanpakken fan it YBT yn 'e kommende jierren.

Wurk op mjitte

Fan 2023 ôf stiet it YBT yn it teken fan it fierder foarmjaan fan op risiko's tasnien tafersjochwurk op mjitte ('maatwerk'). Dêrby leit de klam op it oangean fan 'e dialooch mei tafersjochkrijers en dêryn it opspoaren en fêststellen fan risiko's by it útfieren fan meibewâldtaken. It jierlikse hifkjen fan prestaasjes fan tafersjochkrijers neffens tafersjochdomein mei help fan it stopljochtemodel is loslitten. Dy foarm fan systeemtafersjoch komt net werom.

Yn 't plak dêrfan komt 'learend tafersjoch', dêr't wy yn it plantiidrek fan it beliedsramt by ta-wurkje nei it opstellen fan in op it doel rjochte tafersjochplan neffens tafersjochkrijer. Neffens tafersjochdomein wurde (eventuele) útfieringsrisiko's fêststeld en opnommen yn it tafersjochplan. De provinsje hâldt tafersjoch op sân domeinen, te witten: argyf- en ynformaasjebehear, argeology en monumintesoarch, omjouwingsrjocht, romtlike oardering, hûsfesting statushâlders, Frysk en wetter en riolearring. It op risiko's tasniene tafersjoch op mjitte is fan tapassing op dy domeinen.

ûnder wurk op mjitte fersteane wy ek it mei ferdrach ynsetten fan tafersjoch. Dat wol sizze, dat it measte omtinken útgiet nei de domeinen dêr't risiko's by in tafersjochkrijer yn fêststeld binne. Domeinen dêr't gjin kwetsberheden yn fêststeld binne, hawwe minder urginsje. Fansels hâldt soks net yn dat net sjoen wurdt nei ûntjouwings dy't dêr feroaring yn bringe kinne.

Op risiko's tasnien en previntyf

Mei help fan tafersjochpetearen en tematysk ûndersyk wurde mooglike útfieringsrisiko's opspoard en útdjippe. Wy meitsje mei alle tafersjochkrijers ôfspraken oer it yn 'e macht hâlden fan dy risiko's en nimme dy op yn it plan fan tafersjoch. Behalven dy ôfspraken wurdt yn dat plan fan tafersjoch ek opnommen hokker ynformaasje oft brûkt wurdt by it útfieren fan ús tafersjochhâldende taak.

Fia temaûndersyk kinne faakfoarkommende risiko's analysearre wurde, wêrnei't de tafersjochhâlder *best practices* mei tafersjochkrijers diele kin. Dêr krijt it YBT in mear previntyf karakter mei, dat helpt om 'e kâns op oan it ljocht kommen fan risiko's lytser te meitsjen. De yndividuele tafersjochplannen mei-inoar binne it totaalorsjoch fan risiko's yn 'e provinsje.

Tafersjoch op grûn fan iepen bestjoerskultuer

Wy fertrouwe derop dat tafersjochkrijers iepen en earlik binne oer de útdagings en (eventuele) risiko's dy't besteane by it útfieren fan wetlike taken. As tafersjochhâlder jildt dat wy ús iepen en transparant en as 'krityske freon' opstelle. Wy posjonearje ús as tafersjochhâlder mear tusken tafersjochkrijers, mar hâlde dêrby ús tafersjochhâldende rol goed yn it each. As de wet en 'e omstannichheden ús dêrta ferplichtsje, sil yntervinierre wurde. Dêr hawwe wy in wetlik ynstrumintarium foar ta ús foldwaan en wurdt de yntervinsjelleder by trochrûn. Lykwols, troch mei inoar yn dialooch te bliuwen en fanwege de previntive wurking dy't fan in op risiko's tasnien tafersjoch op mjitte útgiet, fertrouwe wy derop dat wetlik yngripen yn in soad gefallen tefoarenkommen wurde kin.

Foarútsjoch

Lykas oanjûn yn it beliedsramt, stelle wy alle jierren in útfieringswurklist YBT op. Foar 2023 jildt, dat dy op dit stuit opsteld wurdt en dat dy oer net al te lange tiid oan jimme tastjoerd wurdt.

Deputearre Steaten fan Fryslân,

drs. A.A.M. Brok, foarsitter

A. Schepers, MSc, sekretaris

Leeuwarden, 7 maart 2023

Verzonden, **7 maart 2023**

Ons kenmerk :
Afd./Opgave : Bestuurszaken
Behandeld door :
Uw kenmerk :
Bijlage(n) : Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2023-2026

Onderwerp : Aanbieden provinciaal beleidskader interbestuurlijk toezicht 2023-2026
(‘Met open vizier samen werken aan risicogericht maatwerktoezicht’).

Geachte gemeenteraad,

Door middel van deze brief informeren wij u over het nieuwe provinciale beleidskader interbestuurlijk toezicht 2023 – 2026. Dit beleidskader is op 31 januari 2023 door het college van Gedeputeerde Staten van Fryslân vastgesteld en daarmee in werking getreden. Het beleidskader beschrijft hoe wij in de planperiode het interbestuurlijk toezicht (hierna: IBT) op mede-overheden inrichten en welke werkwijze gehanteerd wordt. Het beleidskader (‘Met open vizier samen werken aan risicogericht maatwerktoezicht’) is ter informatie bijgevoegd.

Aanleiding

Het IBT op gemeenten en waterschappen is een wettelijke taak van de provincie en ziet er op toe dat medebewindstaken in lijn met wet- en regelgeving door toezichtontvangers worden uitgevoerd. In de periode 2018-2019 is het Friese IBT geëvalueerd, wat heeft geresulteerd in een evaluatierapport met conclusies en aanbevelingen om de effectiviteit van het IBT te verbeteren. In 2020 is gestart met de doorontwikkeling van het IBT op basis van de uitgangspunten van het evaluatierapport. Bepalend hierin was het IBT-ontwikkelscenario ‘Toezicht op maat’, de toezichtvariant waarvoor het college van Gedeputeerde Staten in 2019 heeft gekozen.

In de afgelopen twee jaar is dit ontwikkelscenario vertaald naar een toezichtvisie, toezichtdoelstelling en een werkwijze. Hierover is op verschillende momenten gesproken met onze toezichtontvangers. De werkwijze is succesvol getest binnen een pilot met drie gemeenten (Schiermonnikoog, Harlingen en Smallingerland), waarna in 2022 de werkwijze is toegepast

bij alle toezichtontvangers. Deze onderdelen vormen het fundament van het beleidskader en de aanpak van het IBT in de komende jaren.

Maatwerk

Vanaf 2023 staat het IBT in het teken van het verder vormgeven van risicogericht maatwerktoezicht. Hierbij ligt de nadruk op het aangaan van de dialoog met toezichtontvangers en daarbinnen het opsporen en vaststellen van risico's bij de uitvoering van medebewindstaken. De jaarlijkse beoordeling van prestaties van toezichtontvangers per toezichtdomein aan de hand van het stoplichtenmodel is losgelaten. Deze vorm van systeemtoezicht keert niet terug.

In de plaats hiervan komt 'lerend toezicht', waarbij we binnen de planperiode van het beleidskader toewerken naar het opstellen van een doelgericht toezichtplan per toezichtontvanger. Per toezichtdomein worden (eventuele) uitvoeringsrisico's vastgesteld en opgenomen in het toezichtplan. De provincie houdt toezicht op zeven domeinen, te weten: archief- en informatiebeheer, archeologie en monumentenzorg, omgevingsrecht, ruimtelijke ordening, huisvesting statushouders, Frysk en water en riolering. Het risicogericht maatwerktoezicht richt zich op deze domeinen.

Onder maatwerk verstaan wij ook het doelmatig inzetten van toezicht. Dat wil zeggen dat de grootste aandacht uitgaat naar de domeinen waarbinnen risico's bij een toezichtontvanger geconstateerd zijn. Domeinen waarbinnen geen kwetsbaarheden worden geconstateerd, hebben minder urgentie. Natuurlijk betekent dit niet dat er niet gekeken wordt naar ontwikkelingen die hier verandering in kunnen brengen.

Risicogericht en preventief

Door middel van toezichtgesprekken en thematisch onderzoek worden mogelijke uitvoeringsrisico's opgespoord en uitgediept. Wij maken met iedere toezichtontvanger afspraken over de beheersing van deze risico's en nemen deze op in het toezichtplan. Behalve deze afspraken wordt in dit toezichtplan ook opgenomen welke informatie gebruikt wordt bij het uitvoeren van onze toezichthoudende taak.

Via themaonderzoek kunnen veelvoorkomende risico's worden geanalyseerd, waarna de toezichthouder *best practices* met toezichtontvangers kan delen. Hiermee krijgt het IBT een meer preventief karakter, wat de kans op openbaring van risico's helpt te verkleinen. De individuele toezichtplannen vormen samen het totaaloverzicht van risico's in de provincie.

Toezicht op basis van open bestuurscultuur

Wij vertrouwen erop dat toezichtontvangers open en eerlijk zijn over de uitdagingen en (eventuele) risico's die bestaan bij de uitvoering van wettelijke taken. Als toezichthouder geldt dat dat wij ons open en transparant en als 'kritische vriend' opstellen. Wij positioneren ons als toezichthouder meer tussen toezichtontvangers, maar verliezen daarbij de toezichthoudende rol niet uit het oog. Wanneer de wet en de omstandigheden ons hiertoe verplichten, zal tot interventie worden overgaan. Hiervoor beschikken wij over een wettelijk instrumentarium en wordt de interventieladder doorlopen. Echter, door in dialoog met elkaar te blijven en vanwege de preventieve werking die van risicogericht maatwerktoezicht uitgaat, vertrouwen wij erop dat wettelijk ingrijpen in veel gevallen kan worden voorkomen.

Vooruitblik

Zoals aangegeven in het beleidskader stellen wij ieder jaar een uitvoeringsagenda IBT op. Voor 2023 geldt dat deze momenteel opgesteld wordt en dat deze binnen afzienbare tijd aan u wordt toegestuurd.

Gedeputeerde Staten van Fryslân,

drs. A.A.M. Brok, voorzitter

A. Schepers, MSc, secretaris



*Met open vizier samen werken aan risicogericht
maatwerktoezicht*

Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht
2023 – 2026

Januari 2023
Afdeling Bestuurszaken
Team IBT

Versie 3.0

Inhoudsopgave

Inleiding.....	4
1. Ontwikkelingen en vernieuwing van het Friese IBT	6
1.1 Interne ontwikkelingen: evaluatie en doorontwikkeling IBT	6
1.2 Landelijke ontwikkelingen: Agenda Toekomst van het Interbestuurlijk Toezicht	6
1.3 Toekomstige ontwikkelingen	8
2. Visie en doelstelling IBT-beleid 2023-2026	9
2.1 Toezichtvisie	9
2.2 Centrale doelstelling.....	9
2.3 Actielijnen ATT	9
3. De provincie als toezichthouder	10
3.1 Hoe gaan we te werk?	10
3.2 Wettelijk toezichtkader IBT	12
3.3 Toezichtdomeinen van het generieke IBT	12
3.3.1 Archief- en informatiebeheer	12
3.3.2 Archeologie en monumentenzorg.....	13
3.3.3 Omgevingsrecht.....	13
3.3.4 Ruimtelijke ordening	13
3.3.5 Huisvesting verblijfsgerechtigden	14
3.3.6 Frysk.....	14
3.3.7 Water en riolering	14
3.4 Ontwikkeling inrichting toezichtdomeinen	15
4. Toezichtinstrumenten en interventie.....	15
4.1 Indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging	15
4.2 Klachten en signaaltoezicht.....	16
5. Toezichtorganisatie: mensen en middelen	16
6. Communicatie	17
6.1 Informatiestromen van toezichtontvanger naar toezichthouder	17
6.2 Informatiestromen van toezichthouder naar toezichtontvanger	17
7. Wanneer is risicogericht maatwerktoezicht succesvol?	18
Bijlage 1: bestuurlijke interventieladder	19

Inleiding

Anno 2023 is de wereld volop in beweging en volgen kleine en grote ontwikkelingen elkaar snel op. Mensen zijn steeds mondiger en ondernemender en er wordt kritisch gekeken naar de politiek, het politieke spel en overheidsprestaties. In kranten en dagbladen valt met regelmaat de term 'vertrouwenscrisis' en de parlementaire enquêtes van de Tweede Kamer volgen elkaar gestaag op. De coronacrisis, maar ook toeslagenaffaire en de meer recente stikstofcrisis met boerenprotesten, hebben in Fryslân hun sporen nagelaten. Ook in deze provincie, binnen de Friese mienskip, wordt kritisch gekeken naar wat door 'Den Haag', de Friese gemeenten en de provincie wordt beloofd, besloten en gedaan. Een gezonde democratie heeft hier baat aan en deze kritische blik dwingt overheden tot zelfreflectie. Wat moet beter? Hoe kan het beter? Het stelt hen voor de uitdaging om aan de mienkip te laten zien dat de overheid een betrouwbare partner is, dat zij er voor de burger is en gemaakte afspraken nakomt. En dat zij ingrijpt wanneer fouten worden gemaakt die gevolgen hebben voor de mienskip. Voor dit ingrijpen hebben overheden diverse instrumenten gekregen.

Al in 1848 zijn de eerste fundamenten gelegd van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zoals we die vandaag kennen. Een gedecentraliseerde eenheidsstaat is een staatsvorm waarbij bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus zijn belegd. Het credo 'decentraal wat kan, centraal wat moet' geldt hierbij als uitgangspunt. Als taken het beste kunnen worden uitgevoerd door (besturen van) provincies, gemeenten en waterschappen, dan behoren zij niet te worden opgedragen aan het Rijk. Hetzelfde principe geldt voor taken die gemeenten en waterschappen optimaal kunnen uitvoeren; provincies horen hier niet verantwoordelijk voor worden gemaakt. Via decentralisatie heeft elke medeoverheid eigen taken en bevoegdheden gekregen. Samen vormen de overheden het openbaar bestuur, waarbij het Rijk doorgaans stelselverantwoordelijkheid draagt en medeoverheden de taakuitvoering verzorgen.

Het achterliggende doel van decentralisatie is het verbeteren van het functioneren van het openbaar bestuur en haar beleid en regelgeving. Om het functioneren en presteren van medeoverheden op gebied van medebewind te monitoren en bij te sturen, is het interbestuurlijk toezicht (hierna: IBT) in het leven geroepen. Alle overheden hebben te maken met IBT. Het Rijk houdt toezicht op de provincie Fryslân en als provincie houden wij toezicht op onze toezichtontvangers: de 18 Friese gemeenten, Wetterskip Fryslân en een aantal gemeenschappelijke regelingen.

De provinciale toezichtstaak wordt ontleend uit de wet Revitalisering Generiek Toezicht (hierna: wet RGT) die in 2012 werd ingevoerd. De wet RGT is de kapstok van het IBT. Belangrijk om te noemen: dit beleidskader heeft alleen betrekking op IBT op gemeenten en Wetterskip Fryslân. Het toezicht op gemeenschappelijke regelingen volgt wanneer het toezicht op gemeenten en Wetterskip Fryslân op voldoende niveau is gebracht. In de loop van de planperiode van dit beleidskader zal toezicht op gemeenschappelijke regelingen vorm gaan krijgen.

De Friese mienskip moet er op kunnen vertrouwen dat de provincie actief toeziet op de correcte uitvoering van de medebewindstaken (hierna: wettelijke taken) door Friese medeoverheden. Met het IBT willen wij bijdragen aan het beter functioneren en het versterken van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Via het IBT-instrument kijken we naar de effecten van besluiten en handelingen van Friese overheden (of juist naar het ontbreken hiervan) en willen we oog hebben voor de Friese mienskip.

Concreet willen we dat doen door onze positie als toezichthouder meer tussen de gemeenten en Wetterskip Fryslân te organiseren, in plaats van strikt boven de toezichtontvangers te staan. We zetten in op het aangaan van de dialoog en het versterken van de banden tussen de Friese overheden, waardoor we scherper in beeld krijgen wat er op het uitvoeringsterrein speelt. Toezicht vereist een mate van distantie maar betekent niet dat de toezichthouder niet kan meedenken met

toezichtontvangers, bijvoorbeeld over manieren om wettelijke taken goed uit te voeren. Door in gesprek te gaan en met open vizier op zoek te gaan naar risico's en kwetsbaarheden die van invloed (kunnen) zijn op de uitvoering hiervan, moet het IBT-instrument meer gestalte krijgen, zichtbaarder worden en slagkracht krijgen. Daarmee draagt het IBT bij aan de versterking van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Belangrijke randvoorwaarde is dat alle verantwoordelijke actoren hierbij betrokken zijn en weten wat er van hen wordt verwacht. Daar geeft dit beleidskader inzicht in.

Doorgroeien naar risicogericht maatwerktoezicht

Dit beleidskader geeft inzicht in de manier waarop de provincie Fryslân de komende jaren haar IBT-taken gaat uitvoeren. In 2018-2019 heeft de provincie haar IBT-beleid laten evalueren, is het coördinerende team IBT op sterkte gebracht en is er in het najaar van 2020 een begin gemaakt met de doorontwikkeling van het IBT. Kortom: veel ontwikkelingen, nieuwe inzichten en frisse energie om het vernieuwde IBT succesvol te maken. Maar daarbij gelden wel een aantal randvoorwaarden.

Belangrijk om te vermelden is dat de provincie Fryslân op gebied van IBT van ver komt. In de periode van de evaluatie is er weinig tot geen inhoudelijke invulling gegeven aan het IBT. De keuze voor risicogericht maatwerktoezicht betekent het inslaan van een nieuwe weg. Dit vraagt het nodige van zowel de toezichthouder als van toezichtontvangers. De komende jaren moet dit geleidelijk vorm krijgen. Het heeft tijd nodig om processen goed in te richten en alle betrokken actoren te laten wennen aan de nieuwe manier van werken. Dit geldt ook voor de provincie zelf. Niet voor niets beschouwen wij het creëren van risicogericht maatwerktoezicht als groeiproces, waarin ruimte is voor het maken van fouten en het verbeteren van de gekozen toezichtvorm.

Het risicogericht maatwerktoezicht is lerend toezicht. We zijn op zoek naar de meest passende manier om effectief toezicht houden in een wereld die verandert. Het is aannemelijk dat gedurende de planperiode van dit beleidskader, wijzingen worden aangebracht in de manier waarop we het maatwerktoezicht inrichten. De focus op uitvoeringsrisico's en maatwerk als doel staat echter vast.

Vanwege het groeiproces en de interne en externe ontwikkelingen die van toepassing zullen zijn op het IBT, kiezen we ervoor om in de loop van 2025 een evaluatiemoment te plannen. Ook bij het verlopen van dit beleidskader (januari 2027) zal geëvalueerd worden. Daarbij biedt het jaarlijks op te stellen uitvoeringsplan IBT ruimte om eventuele aanpassingen aan te kondigen c.q. door te voeren.

Meerjarig beleidskader, jaarlijks uitvoeringsplan en jaarverslag

Dit beleidskader is het fundament van het IBT voor de komende vier jaren. Gelet op het pionierende karakter van het vernieuwde IBT en verschillende ontwikkelingen (nieuwe wetgeving en/of toezicht-taken, provinciale organisatieontwikkeling) die op de provincie afkomen, kiezen we ervoor jaarlijks een uitvoeringsplan IBT vast te stellen. Dit plan bevat een beschrijving van de werkzaamheden die dat jaar uitgevoerd worden, wie daar betrokken bij zullen zijn en in welke rol. We beschouwen het jaarlijkse uitvoeringsplan als communicatiemiddel naar toezichtontvangers en de eigen organisatie.

Tot slot wordt na afloop van elk jaar een IBT-jaarverslag opgesteld. In dit verslag wordt stilgestaan bij de stand van zaken van het IBT binnen de provinciale grenzen, wordt verslag gedaan van verrichte werkzaamheden en wordt er aangegeven welke ontwikkelingen er op gebied van IBT zijn geweest. Voor het meerjarige beleidskader, het jaarlijkse uitvoeringsplan en het jaarverslag gelden dat deze worden vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) en dat deze aan onze toezichtontvangers worden toegestuurd.

1. Ontwikkelingen en vernieuwing van het Friese IBT

1.1 Interne ontwikkelingen: evaluatie en doorontwikkeling IBT

De voornaamste randvoorwaarde voor het nieuw te ontwikkelen IBT-beleid, is dat dit door de Friese gemeenten, Wetterskip Fryslân en de provincie als van meerwaarde wordt ervaren. Geen van deze actoren ervoer toegevoegde waarde binnen het systeemtoezicht dat tot 2019 gehanteerd werd. Het 'stoplichtmodel' (kleurbeoordeling) werd als eenzijdig en te hard/ongenuanceerd ervaren. Daarbij gaven toezichtontvangers aan dat zij de toezichthouder op teveel afstand vonden staan en dat zij het ontbreken van direct ambtelijk contact als zwakte hebben ervaren.

Op basis van haar onderzoek heeft Pro Facto vier 'IBT-ontwikkelscenario's' in het onderzoeksrapport opgenomen. Op 26 november 2019 heeft Gedeputeerde Staten voor het scenario 'Toezicht op maat' gekozen. Invulling van dit scenario biedt handvatten om bovenstaande tekortkomingen aan te pakken. Het besluit van GS is het vertrekpunt geweest van de doorontwikkeling van het IBT.

Periode najaar 2020-2022

In de afgelopen twee jaar heeft het coördinerend team IBT (afdeling Bestuurszaken) de eerste stappen voor invulling van risicogericht maatwerktoezicht gezet. Op verschillende momenten is met een brede groep medewerkers van gemeenten en Wetterskip Fryslân gesproken. Daarnaast is de samenwerking gezocht met collega's bij de beleidsafdelingen binnen de eigen provinciale organisatie. Doel hiervan was om relevante IBT-informatie op te halen en in kaart te brengen waar de beleidsinhoudelijke kennis en kunde binnen de organisaties gehuisvest is.

In het najaar van 2021 is er een pilot geweest waarin met drie gemeenten de nieuwe werkwijze (risicogericht maatwerktoezicht) is getest. Centraal in de pilot stond dialoog en kennismaking. De uitkomst van deze pilot was aanleiding om deze lijn door te trekken. In januari 2022 is daartoe de Uitvoeringsagenda IBT 2022 ('Op weg naar maatwerk en risicogericht toezicht') opgesteld. De agenda is op 26 april 2022 door GS vastgesteld. In 2022 is op gelijke wijze met de andere gemeenten en Wetterskip Fryslân gesproken. Het IBT-beleidskader 2023-2026 volgt deze agenda op.

In de zomer van 2022 zijn de gesprekken volgens nieuwe werkwijze met de toezichtontvangers afgerond. Daarmee is een eerste beeld – de eerste contouren - ontstaan van hoe binnen de provinciegrenzen invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de wettelijke taken en met welke uitdagingen toezichtontvangers te maken hebben. Dit is vastgelegd in individuele gespreksverslagen.

1.2 Landelijke ontwikkelingen: Agenda Toekomst van het Interbestuurlijk Toezicht

Het IBT is niet alleen in Fryslân maar in heel Nederland in ontwikkeling. Op 14 februari 2018 kwamen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in het interbestuurlijk programma overeen dat één van de hoofdpunten 'Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving' is. Als onderdeel van deze opgave is afgesproken dat het IBT en financieel toezicht worden vernieuwd, zodat het toezicht effectief en aansluit op de aanpak van maatschappelijke problemen.

Wat houdt de Agenda van de Toekomst van het Interbestuurlijk Toezicht in?

Als gevolg van de evaluaties van de Wet GRT door Pro Facto en het financieel toezicht in 2017, hebben VNG, IPO en de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Agenda voor de Toekomst van het interbestuurlijk Toezicht (hierna: ATT) opgesteld. Dit landelijke initiatief en platform heeft zich ten doel gesteld om toezichtsystematiek op basis van maatwerk en risicoanalyse te ontwikkelen. Beide documenten zijn aangeboden aan de Tweede Kamer.

De ATT heeft een doelstelling verbonden aan het vernieuwde IBT, namelijk: ***'Het interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en dat inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is'***.

De centrale doelstelling van het vernieuwde IBT van de provincie Fryslân, die in het volgende hoofdstuk wordt toegelicht, sluiten aan op de ATT-doelstelling. Wij beschouwen de ATT als ontwikkelrichting van het IBT. In de ATT en het actieplan zijn zeven ontwerpprincipes genoemd die hierin leidend en richtinggevend zijn.

1. Horizontaal voorop en wordt versterkt

Hierbij is het uitgangspunt dat de verantwoordelijke bestuurders van decentrale overheden een goed beeld verzorgen van de (financiële) gezondheid van hun organisatie en de bijbehorende risico's. Door gebruik te maken van beschikbare data en informatietechnologie kunnen organisaties van elkaar leren en bijdragen aan een duurzame taakuitvoering. Overheden regelen hun eigen horizontale verantwoording. Het verticale toezicht versterkt en borgt de horizontale *checks and balances* en ziet toe op het functioneren van de verantwoording.

2. Uniformiteit (methodiek) en maatwerk

Een uniforme werkwijze van toezicht zorgt voor transparantie voor toezichtontvangers. De uniformiteit zit 'm in het streven om per toezichtontvanger per toezichtdomein te kijken naar uitvoeringsrisico's. Maatwerk wordt geleverd door middel van inachtneming van lokale en regionale omstandigheden. Hierbij is het belangrijk om de dialoog met elkaar te zoeken, zodat verwachtingen helder zijn en er gezamenlijk gewerkt wordt aan verbeteringen en oplossingen.

3. Risicogericht toezicht

Het toezicht richt zich op situaties met uitvoeringsrisico's die potentieel (grote) effecten hebben, zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch. Deze kunnen verschillen per toezichtontvanger, waardoor per toezichtontvanger een pakket aan vastgestelde uitvoeringsrisico's ontstaat.

4. Toezicht proportioneel en uitoefening door middel van de interventieladder

Het IBT moet ingrijpen mogelijk maken als dat nodig is en niet onnodige ballast veroorzaken. Er wordt ingegrepen als er onrechtmatige besluiten worden genomen. Als blijkt dat de organisatie haar taken onder controle heeft, blijft het toezicht beperkt en wordt afgeschaald. Deze proportionele werkwijze richt zich op het voorkomen van problemen aan de voorkant, waardoor de zwaarte van het interventieproces beperkt kan blijven. Van de dialoog moet een preventieve werking uitgaan.

5. Transparantie

Binnen de samenwerking tussen toezichthouder- en ontvanger zijn communicatie en transparantie essentieel. De werkwijze en uitkomsten van toezicht worden gedeeld met de toezichtontvangers.

6. Verbinden van inzichten

Door financiële en inhoudelijke inzichten uit de verschillende vormen van toezicht door verschillende organisaties te delen en combineren, kunnen signalen in een vroeg stadium worden opgepakt.

7. Efficiënt en effectief

De toepassing van toezicht gebeurt efficiënt. Uitgangspunt is gebruik van (de)centraal beschikbare data en 'open informatie' waar dat kan. De lasten voor de toezichthouder- en ontvanger worden laag gehouden, maar kwalitatief goed toezicht staat voorop. Om ervoor te zorgen dat het toezicht van kwaliteit is, is het van belang dat de toezichthouder beschikt over relevante, bestaande informatie die betrekking heeft op de wettelijke taken in de domeinen waarop actief toezicht wordt gehouden.

1.3 Toekomstige ontwikkelingen

Dit beleidskader is vier jaar geldig en loopt tot en met 2026. Het IBT heeft betrekking op een breed pallet aan wettelijke taken en binnen/rondom deze taken vinden ontwikkelingen plaats of worden deze verwacht. Doel is om dit beleidskader zo actueel mogelijk in te richten en daarbij rekening te houden met ontwikkelingen die op de toezichthouder afkomen en impact hebben op het IBT.

Hieronder worden enkele ontwikkelingen genoemd waar rekening mee wordt gehouden, maar waarvan de exacte impact op het IBT op dit moment (nog) niet duidelijk is.

De Omgevingswet

De Omgevingswet is inmiddels vele jaren uitgesteld geweest en recent is opnieuw besloten om invoering tot (minimaal) 1 juli 2023 uit te stellen. Gelet op het brede terrein waarop de Omgevingswet invloed heeft, wordt dit proces gemonitord.

De Archiefwet 2021

De oude Archiefwet wordt gemoderniseerd zodat deze volledig is toegespitst op het digitale tijdperk. Hierdoor blijft het archief actueel, zijn overheden transparanter en krijgen bijvoorbeeld onderzoekers en journalisten eerder toegang tot gegevens. Daarom heeft het kabinet in november 2021 een voorstel voor een nieuwe Archiefwet ingediend. Dit voorstel moet nog langs de Eerste en Tweede Kamer. De inwerkingtreding van de wet is niet eerder voorzien dan 1 juli 2024.

De Wet Digitale Overheid

De wet digitale overheid (wdo) regelt het veilig en betrouwbaar inloggen bij de overheid. De WDO legt afspraken vast over verantwoordelijkheden en afspraken plus procedures rondom toegang tot de digitale overheid. Deze zorgt ook voor de bescherming van de burger zodat de methodes voor iedereen betrouwbaar, veilig, privacy vriendelijk en toegankelijk zijn. Recent zijn er vraagtekens ontstaan of de WDO onder het IBT kan worden geschoven. Het verdere proces monitoren wij. Op 18 februari 2020 is de wet door de Tweede Kamer aangenomen, op 7 juni 2022 heeft zij in navolging daarvan een novelle aangenomen. De invoeringsdatum is vooralsnog onbekend.

Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen

Deze wet bevat regels ten aanzien van het toedelen van een wettelijke taak aan gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken. Daarnaast bevat de wet een wijziging van de wet Centraal Orgaan opvang asielzoeker. Met het wetsvoorstel wordt beoogd te komen tot een duurzaam en stabiel opvanglandschap, met een evenwichtige spreiding over Nederland. Zoals het nu in de wet is beschreven, zal gedurende de eerste vier jaren het toezicht op de uitvoering van de wet de verantwoordelijkheid zijn van het Rijk. De bedoeling is om het toezicht daarna over te hevelen naar de provincies, waarmee deze mogelijk onderdeel zal worden van het IBT. De precieze uitwerking en de vraag of de provincie hier specifieke middelen voor toegewezen zal krijgen, is op dit moment niet bekend. De invoering van deze wet wordt voorzien per februari 2023.

2. Visie en doelstelling IBT-beleid 2023-2026

2.1 Toezichtvisie

Het IBT is gefundeerd op onderstaande toezichtvisie:

Toezichtvisie

'Interbestuurlijk toezicht biedt maatwerktoezicht voor de Friese gemeenten, Wetterskip Fryslân en gemeenschappelijke regelingen, waarbij de focus op individuele omstandigheden in relatie met de wettelijk verplichte uitvoering van medebewindstaken leidt tot scherp zicht op risico's, doelmatig en transparant toezicht en een betrouwbaar openbaar bestuur. Provincie en toezichtontvanger kennen elkaars rol en verantwoordelijkheden, streven naar samenwerking en op basis van wederzijds vertrouwen werken zij in dialoog samen in dienst van de Friese mienskip. Het IBT is geen doel op zich maar levert een bijdrage aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Uiteindelijk draait het om de verbetering van de uitvoeringspraktijk van wettelijke taken'.

2.2 Centrale doelstelling

De provincie werkt aan het tot stand brengen van risicogericht maatwerktoezicht, waarbij het toezicht beter aansluit op de uitvoeringspraktijk van onze toezichtontvangers. Onderstaande doelstelling concretiseert deze ambitie:

Doelstelling IBT

Interbestuurlijk Toezicht focust zich op juiste uitvoering van wettelijke taken door Friese overheden, zodat de Friese burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is. Er wordt gestreefd naar goed functionerend en transparant openbaar bestuur, waarbij de provincie Fryslân zich open, benaderbaar en proactief opstelt. En als 'kritische vriend' die de rol van toezichthouder en adviseur met inachtneming van haar wettelijke plichten tezamen uitvoert.

2.3 Actielijnen ATT

Zoals eerder is aangegeven beschouwt de provincie de ATT als kapstok van het IBT. De ATT is in ontwikkeling en binnen verschillende werkgroepen waarin de provincies vertegenwoordigd zijn, wordt gewerkt aan de uitwerking van de ontwerpprincipes. In het eerder genoemde actieplan van de ATT worden vijf actielijnen benoemd die gebruik kunnen worden om risicogericht maatwerktoezicht te ontwikkelen. Daarom zullen de actielijnen uiteindelijk onderdeel van het Friese IBT worden.

1. Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht

De horizontale controle van de gemeenteraad op het college van B en W staat voorop en is de eerste ring binnen het toezicht. De gemeenteraad is het hoogste besluitvormend orgaan binnen de gemeente en controleert het college van B en W. Het verticale toezicht (IBT) op de horizontale controle draagt bij aan het functioneren van deze horizontale controle en dient als extra borging van deze controle. Om de gemeenteraad beter in positie te brengen en hen te informeren over de uitvoering van wettelijke taken, worden het beleidskader, uitvoeringsplan en jaarverslag gedeeld met de gemeenteraden van de toezichtontvangers.

2. Effectiever voeren dialoog

Essentie van risicogericht maatwerktoezicht is de dialoog. Het doel is iedere toezichtontvanger periodiek te bezoeken, afhankelijk van de stand van zaken omtrent uitvoeringsrisico's. Door

middel van informatieafspraken en periodieke gesprekken, vertrouwen wij erop dat de toezichtontvangers openheid van zaken willen geven. En dat zij de ruimte voelen om aan te geven welke zaken niet of minder goed gaan en aandacht behoeven.

3. Beter leren via toezicht

Effectief toezicht heeft een positieve invloed op het lerende vermogen van zowel de toezichtontvanger als toezichthouder. De toezichtontvanger ziet in de dagelijkse praktijk opgaven die nieuw zijn voor de toezichthouder. De toezichthouder kan deze inzichten meenemen in het bredere toezicht. Anderzijds heeft de toezichthouder een overkoepelende blik en herkent zij *best-practices* van toezichtontvangers die met anderen gedeeld kunnen worden.

4. Uniformeren uitvoering toezicht

Toezicht op een uniforme wijze geeft helderheid aan de toezichthouders en toezichtontvangers over verwachtingen. Bovendien wordt duidelijk hoe met bevindingen en rapportages omgegaan wordt. In Fryslân zit de uniformiteit in de benadering van toezichtontvangers en de uitvoering (in dialoog op zoek naar risico's).

5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's

Het toezicht richt zich op het identificeren, prioriteren en beheersen van uitvoeringsrisico's die mogelijk (grote) gevolgen hebben. De risico's en de aard hiervan kunnen per toezichtontvanger verschillen. In paragraaf 3.1 wordt hier een verdere toelichting op gegeven.

3. De provincie als toezichthouder

3.1 Hoe gaan we te werk?

Risicogericht maatwerktoezicht betekent dat wij geleidelijk toewerken naar het opstellen van een toezichtplan per individuele toezichtontvanger. In dit maatwerkplan wordt per toezichtdomein gekeken naar (eventuele) risico's die spelen bij de uitvoering van wettelijke taken. Door deze vroegtijdig in beeld te brengen, wordt de toezichtontvanger in de gelegenheid gesteld om maatregelen te treffen. Er gaat in zekere zin een preventieve werking uit van deze werkwijze.

Het vaststellen, prioriteren en uiteindelijk beheersen van uitvoeringsrisico's is voor de meeste toezichtontvangers een nieuw praktijk en het zal tijd kosten voordat per toezichtontvanger een volwaardig toezichtplan is opgesteld. Het doel is gedurende deze planperiode te komen tot een situatie waarin alle toezichtontvangers een volwaardig toezichtplan hebben en een goed functionerende systematiek bestaat om deze toezichtplannen actueel te houden.

Om uitvoeringsrisico's te herkennen, ontwikkelingen in de gaten te houden en up-to-date te blijven, bezoeken wij alle toezichtontvangers periodiek voor een toezichtgesprek. De frequentie en intensiteit van deze bezoeken is afhankelijk van de situatie waarin de toezichtontvanger zich bevindt. Het toezichtplan is de basis van het gesprek en de domeinen waarop risico's zijn geconstateerd, worden doorgenomen tijdens een IBT-bezoek. Behalve de vastgestelde risico's, kunnen signalen uit de mienskip, de media en het IBT-meldpunt onderwerp van de agenda zijn. Vanzelfsprekend kunnen toezichtontvangers agendapunten aandragen. De toezichthouder is verantwoordelijk voor het inplannen van toezichtgesprekken (via de IBT-coördinator) en het opstellen van de gespreksagenda.

Themaonderzoek en steekproef

De toezichthouder heeft een aantal andere IBT-instrumenten gebruiken om zicht te hebben (en te houden) op de actuele situatie van uitvoeringsrisico's bij toezichtontvangers. Via themaonderzoeken kunnen veelvoorkomende of juist specifieke risico's worden uitgediept. In de periodes tussen de

periodieke gesprekken zal dit instrument worden ingezet. Het doel van themaonderzoek is het beter begrijpen van risico's en onderzoeken van passende beheersmaatregelen. Bij veelvoorkomende risico's kunnen beheersmaatregelen ("best-practices") gedeeld worden met de andere toezichtontvangers. Via de steekproef wordt gekeken of gemaakte afspraken met toezichtontvangers worden nagekomen. De opbrengst van de inzet van beide instrumenten wordt gedeeld met toezichtontvangers.

Proportioneel toezicht en maatwerk

Zoals hierboven eerder aangegeven is het uitgangspunt dat we periodiek met toezichtontvangers spreken over uitvoeringsrisico's binnen de toezichtdomeinen. Binnen de agenda van de gesprekken wordt ook maatwerk aangebracht. Domeinen waarop geen risico's spelen, of als toezichtontvangers laten zien dat zij op een actieve manier (eerder) vastgestelde risico's binnen een domein beheersen, zijn geen onderdeel van de agenda. Wanneer een toezichtontvanger aantoont dat uitvoeringsrisico's scherp in beeld zijn en op effectieve wijze worden beheerst, dan kan dit betekenen dat de frequentie van het aantal gesprekken verlaagd zal worden. De benadering van toezichtontvangers voor thema onderzoeken en/of steekproeven staan hierbuiten. Het staat de toezichthouder vrij om alle (of juist een select aantal) toezichtontvangers voor een themaonderzoek of steekproef te benaderen.

Toezicht op basis van open bestuurscultuur

Risicogericht maatwerktoezicht biedt kansen om het IBT aan de voorkant te organiseren, waarmee de benodigde inspanningen van zowel de toezichtontvangers al de toezichthouder binnen de perken worden gehouden. De preventieve werking van het vaststellen en bespreekbaar maken van uitvoeringsrisico's en het zoeken naar beheersmaatregelen, verkleint de kans op bestuurlijke interventie en ingrijpen door de toezichthouder. Maar dit vereist wel een open opstelling vanuit beide kanten. Wij vertrouwen erop dat toezichtontvangers open en eerlijk zijn over de uitdagingen en eventuele risico's die bestaan bij de uitvoering van wettelijke taken. Als toezichthouder geldt dat dat wij ons open en transparant en als 'kritische vriend' opstellen. Wij positioneren ons meer tussen de toezichtontvangers, treden in dialoog maar verliezen daarbij onze toezichthouderrol niet uit het oog. Wanneer de wet ons hiertoe verplicht, dan zullen we tot interventie overgaan. Gelet op de wens om in dialoog te zijn en heldere afspraken vast te leggen in het toezichtplan, vertrouwen wij erop dat de preventieve werking van het IBT de noodzaak tot ingrijpen in de meestal gevallen voorkomt.

Informatieafspraken als randvoorwaarde voor kwalitatief toezicht

Om als toezichthouder de toezichtgesprekken van voldoende inhoud en kwaliteit te voorzien, is toegang tot, of de beschikking hebben over, relevante (IBT)informatie van toezichtontvangers noodzakelijk. Hierbij wordt uitgegaan van het 'enkelvoudige uitvraag, meervoudig gebruik-principe'. Veel relevante IBT-informatie wordt al vanuit beleidsafspraken of wet- en regelgeving in het openbaar gepubliceerd dan wel actief gedeeld met de provincie. Risicogericht maatwerktoezicht heeft nadrukkelijk niet tot doel dat toezichtontvangers speciale 'IBT-rapportages' moeten opstellen; wij gaan uit van de bestaande (openbare) informatie. Dit zou resulteren in het neerleggen van een onnodige belasting bij onze toezichtontvangers. Bovendien is dit niet in lijn met de uitgangspunten van het rapport van Pro Facto en de ATT. Vanuit de ATT wordt in toenemende mate gestreefd naar datagedreven toezicht. Binnen diverse (ambtelijke) gremia wordt nagedacht over concrete invulling hiervan. Gedurende de planperiode zullen de mogelijkheden worden onderzocht in hoeverre binnen maatwerktoezicht gebruik kan worden gemaakt van datagedreven toezicht.

In het kader van themaonderzoek kan het gebeuren dat de toezichthouder aanvullende informatie bij toezichtontvangers opvraagt. Ook bij deze onderzoeken geldt dat wij in principe werken met reeds bestaande (openbare) informatie. Ook bij deze onderzoeken is het nadrukkelijk niet de bedoeling dat toezichtontvangers speciale documentatie moeten opstellen om aan deze uitvraag te kunnen voldoen.

In ieder individueel toezichtplan zullen we per domein aangeven op basis van welke informatie wij onze toezichttaak uitvoeren. Wij verwachten van de toezichtontvangers dat zij deze informatie tijdig (en openbaar) beschikbaar stellen. Indien het openbaar beschikbaar stellen niet de voorkeur heeft en hier geen juridische of beleidsmatige verplichting op rust, is rechtstreekse verstrekking aan het coördinerende team IBT uiteraard ook mogelijk. Gelet op politieke, beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen die het IBT (eventueel) raken, vormen informatie afspraken een vast onderdeel van de toezichtgesprekken en het toezichtplan.

3.2 Wettelijk toezichtkader IBT

Wet- en regelgeving bepalen de kaders waarbinnen de toezichthouder en toezichtontvangers opereren. Primair zijn dit de Provinciewet, Gemeentewet en Waterwet. Daarnaast zijn er sectorale wetten die medeoverheden taken toebedelen.

Gemeenten en Wetterskip Fryslân hebben per wettelijke taak een toezichthouder; het Rijk of de provincie. Het gaat hierbij om toezicht op kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein: milieu, bouwen, constructieve veiligheid, ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten. De wettelijke basis onder het IBT wordt gevormd door de Waterschapswet, Archiefwet, Wet Open Overheid, Huisvestingswet statushouders, Natuurbeschermingswet, Wet luchtkwaliteit, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Besluit ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (en bijbehorende Amvb's Besluit omgevingsrecht en Ministeriele regeling omgevingsrecht), Erfgoedwet, Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en de Wet gebruik Friese taal.

Op termijn worden de Omgevingswet en de Archiefwet 2021 onderdeel van dit wettelijk kader en komen enkele van de bovenstaande wetten te vervallen.

3.3 Toezichtdomeinen van het generieke IBT

De wet GRT biedt beleidsvrijheid in het vaststellen van toezichtdomeinen, in de praktijk bestaan er een aantal 'kerndomeinen' waar alle provincies toezicht op houden. Het Friese IBT in relatie tot gemeenten kent onderstaande zeven domeinen, waarvan de laatste twee (Frysk en water & riolering) geen kerndomein maar eigenstandige beleidskeuzes van de provincie zijn. Per domein wordt hieronder het wettelijk kader en het toezichtdoel beschreven. Het toezicht op Wetterskip Fryslân kent twee toezichtdomeinen: archief- en informatiebeheer en omgevingsrecht. De benadering (werkwijze) van het toezicht hierop is gelijk aan de benadering naar gemeenten toe.

3.3.1 Archief- en informatiebeheer

Relevante wet- en regelgeving:

- Archiefwet 1995 (en op termijn de Archiefwet 2021);
- Archiefbesluit 1995;
- Archiefregeling.

Doel van het toezicht

Het toezicht richt zich op het op orde zijn van het informatie- en archiefbeheer bij de lokale overheid. Toegankelijke en betrouwbare overheidsarchieven zijn essentieel voor goed bestuur. Denk hierbij aan aspecten als informatie veiligheid, web archivering (en toegankelijkheid), emailarchivering en privacybescherming. Ook zaken als de juiste temperatuur en gebruik van bewaarmaterialen in bewaarruimtes zijn van belang. De kwaliteit van het openbaar bestuur hangt ermee samen. De VNG heeft samen met gemeenten een handreiking 'Horizontale verantwoording van de Archiefwet 1995' via kritische prestatie indicatoren (KPI's) ontwikkeld en deze kenbaar gemaakt. Uit beantwoording van de bij de KPI's behorende vragen, blijkt hoe men scoort ten aanzien van alle eisen van de archiefwetgeving. Hiermee zijn de uitkomsten bruikbaar voor het IBT.

Binnen de provincie wordt het IBT door de provinciearchivaris uitgevoerd, ondersteund door de adjunct-provinciearchivaris.

3.3.2 Archeologie en monumentenzorg

- Erfgoedwet;
- Onderdelen uit de vervallen Monumentenwet (MW) die de fysieke leefomgeving betreffen; deze onderdelen blijven van kracht tot de Omgevingswet in werking treedt;
- Besluit ruimtelijke ordening (Bro);
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- Besluit omgevingsrecht (Bor);
- Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor);
- Wet verbetering vergunningsverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH).

Doel van het toezicht

Monumentaal en archeologisch erfgoed vertelt het verhaal van onze geschiedenis. Het toezicht op dit domein richt zich op de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van archeologie, cultuurhistorie en monumenten uitvoeren. Hierbij gaat het om de bescherming, de instandhouding, het onderhoud en het herstel van onroerende goederen die van belang zijn door hun historische, volkskundige, artistieke, wetenschappelijke, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde. Tot de Omgevingswet van kracht is, zijn de artikelen van het Overgangsrecht van de Erfgoedwet van kracht.

Binnen de provincie bevindt de vakinhoudelijke kennis zich bij de afdeling Omgevingszaken. Erfgoed is opgesplitst in twee onderdelen: monumentenzorg en archeologie.

3.3.3 Omgevingsrecht

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- Besluit omgevingsrecht (Bor);
- Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor);
- Wet verbetering vergunningsverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH).

Doel van het toezicht

Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) moeten gemeenten zich houden aan wet- en regelgeving. Deze regels zijn er ter bescherming van mens, leefomgeving en natuur. De provincie houdt toezicht op gemeenten op een juiste (taak)uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van bouw- en milieuregelgeving.

Binnen de provincie bevindt de vakinhoudelijke kennis zich bij de afdeling Omgevingszaken, specifiek bij het team Omgevingsrecht.

3.3.4 Ruimtelijke ordening

- Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Doel van het toezicht

Dit domein is sterk verbonden aan het domein Omgevingsrecht. De overheid stelt plannen op om de ruimte te verdelen en gebieden aan te wijzen voor bepaalde bestemmingen. De WRO stelt dat gemeenten voor het hele grondgebied structuurvisies en actuele bestemmingsplannen moeten hebben vastgesteld.

Binnen de provincie bevindt de vakinhoudelijke kennis zich bij de afdeling Omgevingszaken, specifiek bij het team RO.

3.3.5 Huisvesting verblijfsgerechtigden

- Huisvestingswet.

Doel van het toezicht

Verblijfsgerechtigden worden onderdeel van de Nederlandse maatschappij. Het COA wijst deze mensen toe aan gemeenten. Gemeenten moeten hen passende woonruimte bieden. De aantallen zijn gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente. Ieder half jaar stelt het Rijk voor iedere gemeente kwantitatief vast hoeveel verblijfsgerechtigden zij moeten huisvesten. De provincie ziet er op toe dat gemeenten hun taakstelling nakomen.

Binnen de provincie wordt de IBT-taak huisvesting verblijfsgerechtigden uitgevoerd door de afdeling Omgevingszaken, specifiek door het team Wonen.

3.3.6 Frysk

- Wet gebruik Friese taal (Wgft);
- Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden;
- Bestuursovereenkomst Friese taal en cultuur (BFTK).

Doel van het toezicht

Het Rijk en de provincie willen de Friese taal in stand houden en gebruik ervan vergroten. In 2014 is de Wet gebruik Friese taal (hierna: Wgft) in werking getreden en daarbinnen heeft de provincie de rol van 'Taalskipper' gekregen. De provincie Fryslân ziet het als 'Taalskipper' van de Friese taal als haar taak om zich mede vanuit de afspraken met het Rijk via provinciaal taalbeleid blijvend in te zetten voor het behouden en bevorderen van de Friese taal. Zij zet onder meer IBT als instrument om dit bij de gemeenten onder de aandacht te brengen. De Wgft brengt een aantal 'spelregels' met zich mee. Inwoners hebben onder meer recht op het vak Fries in het onderwijs en Friese medeoverheden zijn verplicht regels op te stellen over het gebruik van de Friese taal in schriftelijke stukken en het mondelinge verkeer. Daarbij stellen deze overheden een beleidsplan voor het gebruik van de Friese taal op. De vier Friese Waddengemeenten (Ameland, Terschelling, Vlieland en Schiermonnikoog) en gemeente Weststellingwerf zijn vrijgesteld van deze verplichtingen. Het IBT zet zich in om de naleving van deze wettelijke bepalingen te bevorderen via een speciaal toezichtdomein Frysk.

Binnen de provincie bevindt de vakinhoudelijke kennis zich bij de Opgave Taal & Kennis.

3.3.7 Water en riolering

- Waterwet
- Waterschapswet
- Wet milieubeheer

Doel van het toezicht

Water en riolering is geen kerndomein van het Friese IBT en is in het verleden toegevoegd aan het IBT vanwege het ontbreken van actuele gemeentelijke rioleringsplannen (hierna: GRP) bij een substantiële hoeveelheid Friese gemeenten. Al sinds enkele jaren beschikken alle gemeenten over een actueel en vastgesteld GRP. Met de (aanstaande) invoering van de Omgevingswet komt de wettelijke plicht voor het opstellen van een GRP te vervallen. De gemeentelijke waterzorgplichten blijven gemeentelijke verantwoordelijkheid maar worden opgenomen in het gemeentelijk omgevingsplan. Daarmee komt het oorspronkelijke doel van dit domein te vervallen.

Het coördinerend team IBT kijkt in 2023 naar de inhoudelijke invulling van dit domein. De Opgave Water ondersteunt daarin. Met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet verwachten

wij dat klimaatadaptatie en duurzaamheid thema's zijn die meer urgentie zullen krijgen. Onderzocht zal worden of hier toezichttaken uit voortvloeien die binnen dit toezichtdomein passen.

3.4 Ontwikkeling inrichting toezichtdomeinen

Vanuit de wet RGT zijn provincies vrij om zelf toezichtdomeinen in te richten, in de praktijk werken de provincies met een aantal 'kerndomeinen'. Het Friese IBT werkt ook met deze kerndomeinen, aangevuld met Frysk en water en riolering als 'eigen' toezichtdomeinen. Vanwege de aanstaande invoering van de Omgevingswet, het feit dat dit een groot aantal domeinen raakt en de inhoudelijke inperking van het domein Water en riolering, wordt gekeken of de domeinen Omgevingsrecht, RO, Water en riolering en Archeologie en monumentenzorg, samengevoegd kunnen worden tot één centraal domein: het domein Omgeving. Integraal denken en samenwerken krijgt hiermee een impuls en het creëert duidelijkheid naar binnen en buiten. Wellicht ten overvloede: IBT is een afspiegeling van maatschappelijke ontwikkelingen, het houdt rekening met de mogelijkheid dat de komende jaren nieuwe toezichtdomeinen c.q. toezichtonderwerpen zullen ontstaan.

4. Toezichtinstrumenten en interventie

Vanuit de wet RGT beschikt de toezichthouder over twee instrumenten die ingezet worden wanneer een toezichtontvanger haar wettelijke plichten niet naar behoren uitvoert (indeplaatsstelling) of als een besluit in strijd is met het algemeen belang of recht (schorsing en vernietiging). Indien de toezichthouder vaststelt dat hier sprake van is, kan de bestuurlijke interventieladder worden ingezet.

Er zijn twee uitzonderingen waarin het (oude) specifiek toezicht nog wordt gehanteerd. In de eerste plaats gaat het om uitvoeringsvervloechting, situaties waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft en hierbij is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld bij de Veiligheidsregio. In de tweede plaats gaat het om het specifieke toezicht op de waterschappen.

4.1 Indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging

Het gebruik van de bestuurlijke interventieladder geschiedt op basis van het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Daarnaast wordt het beleidskader Schorsing en vernietiging toegepast. De interventieladder kent zes treden, waarbij in het uiterste geval indeplaatsstelling plaatsvindt. In bijlage 1 worden de interventieladder en escalatiestappen beschreven.

Risicogericht maatwerktoezicht brengt met elkaar in dialoog treden met zich mee. Door periodiek een gesprek over uitvoeringsrisico's te voeren, gedurende het jaar diverse themaonderzoeken uit te voeren en aan gebruik te gaan maken van steekproeven, ontwikkelen we een realistisch beeld hoe wettelijke taken worden uitgevoerd. En tegen welke uitdagingen en risico's aangelopen wordt. Ook stelt dit de toezichthouder in staat om in individuele toezichtplannen heldere afspraken te maken met toezichtontvangers. Leidt dit tot onvoldoende resultaat, dan ligt de weg naar interventie open.

Interveniëren door middel van indeplaatsstelling

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing betekent dat de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen als zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. De toezichthouder doet dan datgene wat het nalatige orgaan had behoren te doen. Gedeputeerde Staten kan het besluit nemen de taak uit te voeren op kosten van en in plaats van de gemeente of het waterschap. Het kan daarbij gaan om beslissingen die niet naar behoren zijn genomen, maar ook om handelingen en om resultaatsverplichtingen.

Interveniëren door middel van schorsing en vernietiging

Wanneer een decentrale overheid een besluit neemt dat in strijd is met het recht of het algemeen

belang, kan de Kroon (Koning en ministers) dit besluit schorsen en vernietigen. Dit gebeurt alleen na bestuurlijk overleg met de toezichtontvanger. Met de wet RGT is dit instrument beschikbaar gesteld. Terughoudendheid blijft geboden, maar met de afschaffing van het specifieke toezicht is schorsing en vernietiging nadrukkelijk een van de twee generieke toezichtinstrumenten. Het instrument mag overigens niet worden gebruikt als een alternatieve vorm van rechtsbescherming: de Kroon treedt niet in de bevoegdheid van de bestuursrechter. Een genomen besluit kan niet worden geschorst of vernietigd als het nog in aanmerking komt is voor een bezwaar- en beroepsprocedure.

4.2 Klachten en signaaltoezicht

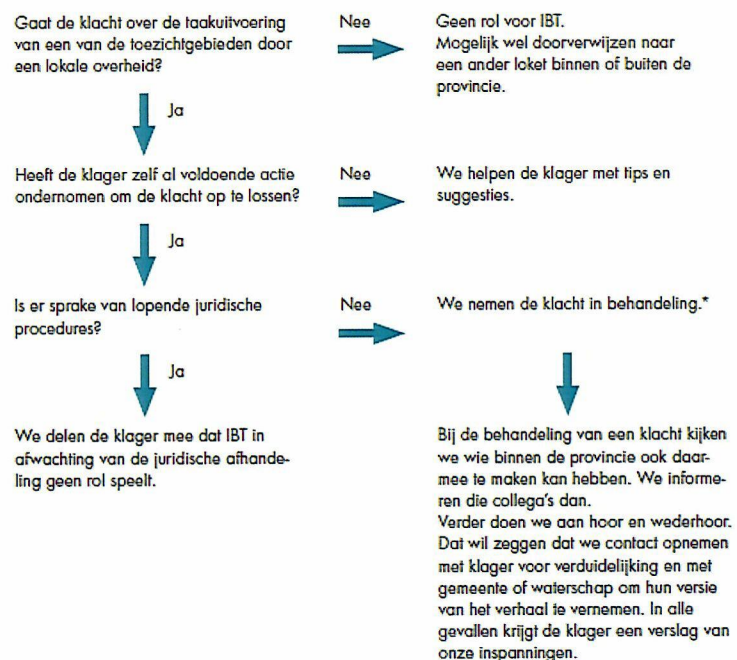
Behalve uit toezichtgesprekken, themaonderzoeken, steekproeven en berichten uit de media, zijn er nog andere manieren om signalen te krijgen die betrekking hebben op de uitvoering van wettelijke taken en daarmee IBT-gerelateerd zijn.

De Friese mienskip kan op de website van de provincie via een digitaal formulier in contact komen met team IBT. De afgelopen jaren zijn meerdere meldingen binnengekomen waarvan niet eenvoudig kon worden vastgesteld in hoeverre deze IBT-gerelateerd waren. Het kost in de regel veel tijd om deze vraag te beantwoorden. Daarom is het van belang dat er meer aandacht komt voor het ontwikkelen van een laagdrempelig, praktisch toepasbaar afwegingskader. Op deze manier komt de inwoner er snel achter of hij/zij bij de provincie en bij het IBT aan het juiste adres is.

De provincie vindt het van groot belang dat haar inwoners makkelijk contact kunnen opnemen en snel geholpen worden. Ook binnen dit onderdeel van het IBT willen we kwalitatief goed maatwerk verzorgen.

Een eigen Fries afwegingskader bestaat nog niet en moet nog ontwikkeld worden. In het Uitvoeringsplan IBT 2023 zal dit als doel worden opgenomen. Tot die tijd maken wij gebruik van het afwegingskader hiernaast, welke afkomstig van de provincie Noord-Brabant (IBT-beleidskader 2020 - 2023).

Werkwijze bij klachten en signalen



5. Toezichtorganisatie: mensen en middelen

Het interbestuurlijk toezicht is een wettelijke taak van de provincie die uitgevoerd hoort te worden. Met dit beleidskader geven we inzicht hoe we dit de komende jaren willen gaan doen. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de mensen en (financiële) middelen die hier bij betrokken zijn.

In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsplan IBT zal de te verwachten ureninzet worden uitgewerkt. In het jaarverslag zal eveneens een paragraaf over het daadwerkelijk ingezette uren in zal worden verwerkt. In het uitvoeringsplan IBT 2023, dat begin 2023 zal worden vastgesteld door GS, zal voor het eerst inzicht worden gegeven welke formatie beschikbaar zal zijn voor de uitvoering van het IBT.

6. Communicatie

De provincie beschouwt de dialoog met toezichtontvangers als één van de fundamenten van risicogericht maatwerktoezicht. Ontbreekt de dialoog dan is risicogericht maatwerktoezicht niet te realiseren. Het maken van concrete en duidelijke communicatieafspraken tussen toezichthouder en toezichtontvangers is daarom van belang.

6.1 Informatiestromen van toezichtontvanger naar toezichthouder

In Fryslân wordt, in tegenstelling tot andere provincies, niet gewerkt met een informatieverordening. Eerder in dit beleidskader hebben we aangegeven dat het Friese IBT in de basis opereert met (openbare) informatie die op basis van de wet of vanwege eerder gemaakte afspraken voor de toezichthouder beschikbaar moet zijn. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat toezichtontvangers specifiek voor het IBT informatie moeten samenstellen. In het toezichtplan met iedere toezichtontvanger wordt een overzicht opgenomen van de informatie die beschikbaar moet zijn voor de toezichtontvanger.

De contacten met toezichtontvangers zullen ook worden aangegrepen om, mocht dat nodig te zijn, aanvullende informatieverzoeken te doen, bijvoorbeeld in het geval van een themaonderzoek. Een themaonderzoek heeft altijd betrekking op wettelijke taken. Als toezichthouder beschouwen we dit instrument als een andere belangrijke pijler onder het IBT. Ook bij themaonderzoeken wordt uitgegaan van reeds bestaande (openbare) informatie en informatie die op verzoek gedeeld kan worden.

Het per toezichtontvanger scherp krijgen van welke reeds openbare en/of gedeelde informatie nodig is om het toezicht kwalitatief in te vullen, beschouwen wij als een groeiproces. Gelet op nieuwe wetgeving en eventuele uitbreiding van toezichttaken, biedt dit groeiproces een mate van flexibiliteit en aanleiding om informatievoorziening standaard op de agenda te houden.

6.2 Informatiestromen van toezichthouder naar toezichtontvanger

De provincie werkt toe naar het vaststellen van een toezichtplan per toezichtontvanger. Dit plan wordt samen met de toezichtontvanger opgesteld en na afloop van de periodieke gesprekken gedeeld. Tijdens de planperiode van dit beleidskader wordt bepaald op welke manier het delen van dit document het meest passend georganiseerd kan worden. In de basis zal het waarschijnlijk gaan om een jaarlijkse rapportage die zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt gedeeld, zowel bij gemeenten als bij Wetterskip Fryslân.

De opbrengst van en conclusies die uit themaonderzoeken en steekproeven worden getrokken, worden opgenomen in het toezichtplan en eveneens ambtelijk en bestuurlijk met toezichtontvangers gedeeld. Dit kan gebundeld worden in (de cyclus van) het toezichtplan, maar per losse brief is eveneens mogelijk, afhankelijk van de urgentie.

Aan het begin van ieder jaar stelt de toezichthouder een uitvoeringsplan IBT op, waarin globaal wordt aangegeven welke werkzaamheden de toezichthouder dat jaar zal uitvoeren. Ook wordt het uitvoeringsplan gebruikt om toezichtontvangers te informeren over ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld veranderende of nieuwe wetgeving die van invloed is op het IBT. Tot slot is het mogelijk dat in dit uitvoeringsplan themaonderzoeken worden aangekondigd. Het uitvoeringsplan zal samen met het IBT-jaarverslag zowel ambtelijk als bestuurlijk voor kennisgeving worden gedeeld met onze toezichtontvangers.

Het IBT-jaarverslag is op provinciaal niveau ingestoken, wat betekent dat op globaal niveau een beeld wordt geschetst van de staat van het IBT binnen de provinciegrenzen. Hierbij wordt niet ingegaan op

(de situatie bij) individuele toezichtontvangers, het is vooral bedoeld om de rode draad te schetsen en toezichtontvangers te informeren over welke zaken er binnen de provincie spelen, waar de belangrijkste en meest urgente risico's liggen en hoe daar mee wordt omgegaan.

7. Wanneer is risicogericht maatwerktoezicht succesvol?

Halverwege de planperiode van dit toezichtkader, in de loop van 2025, zal een eerste evaluatie moment plaatsvinden. Gekeken zal worden in hoeverre risicogericht maatwerktoezicht kan voldoen aan de vooraf bepaalde doelstelling. In het verlengde hiervan wordt alvast vooruit gekeken welke impact deze vorm van toezicht heeft op de kwaliteit van het openbaar bestuur. Er zal voorzichtigheid worden betracht bij het trekken van conclusies. De gekozen vorm van het IBT moet de komende jaren groeien en het risico bestaat dat de beoogde effecten medio 2025 nog niet bereikt zullen zijn. Het is goed dat alle betrokkenen dit besef op het netvlies hebben.

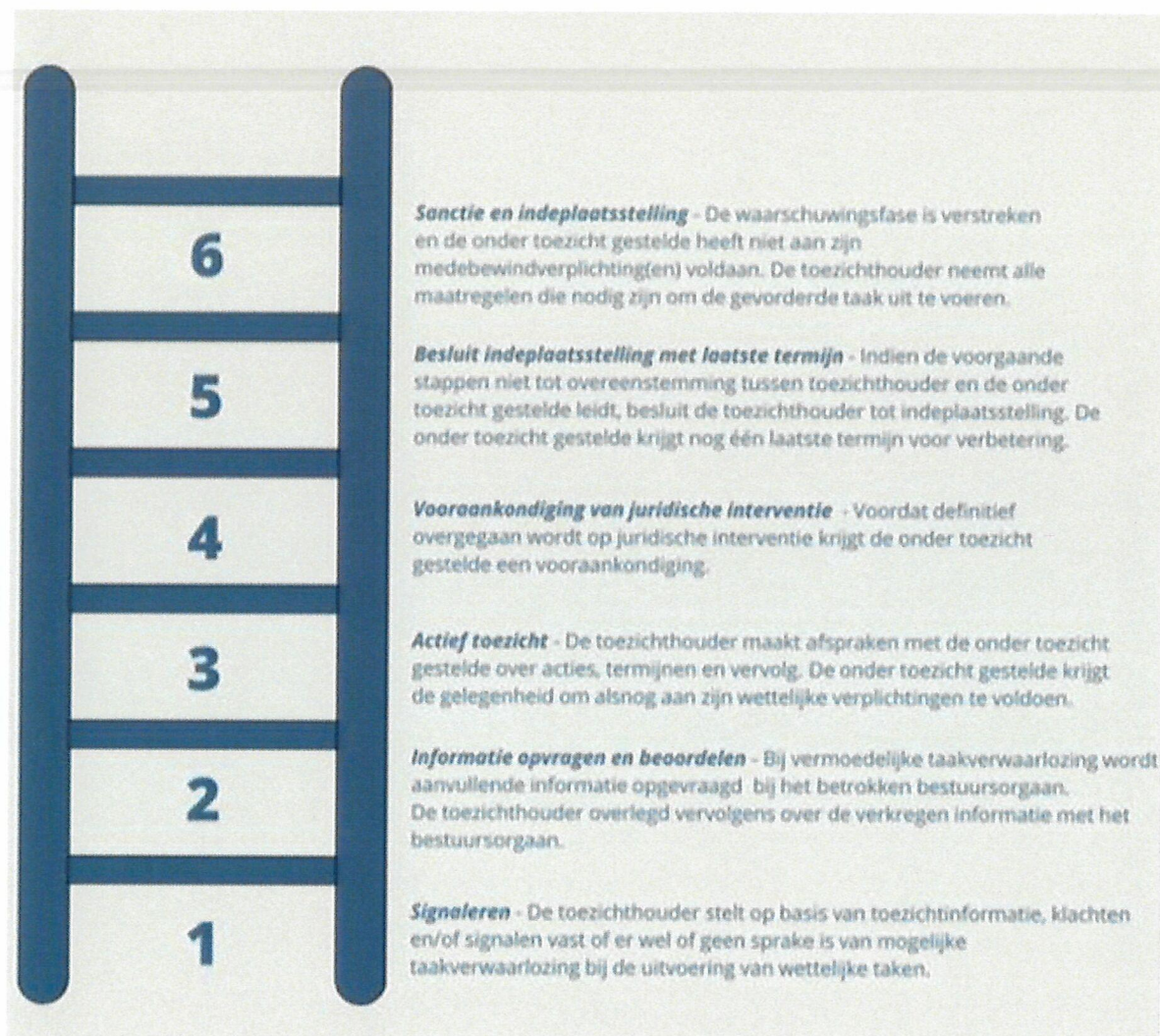
Van het vorige IBT-stelsel is geconstateerd dat deze, ondanks dat de systematiek goed in elkaar zat, van onvoldoende toegevoegde waarde bleek te zijn voor de betrokkenen. De belangrijkste opdracht van risicogericht maatwerktoezicht, is het genereren van de gewenste toegevoegde waarde voor de betrokkenen. Immers, toezicht is weliswaar een wettelijke taak maar geen doel op zich. Het is een middel om toezichtontvangers te wijzen op de (maatschappelijke) risico's die bestaan of ontstaan wanneer wettelijke taken niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Het kan (of moet) als preventief instrument worden gezien om te voorkomen dat toezichtontvangers, of eigenlijk de hele mienskip, verzeild raken in situaties waarin deze risico's zich daadwerkelijk openbaren en inwoners met de gevolgen hiervan worden geconfronteerd.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat het IBT van de provinciale toezichthouder hiermee verantwoordelijk wordt gemaakt voor het voorkomen van deze situaties. De toezichtontvanger is hier zelf verantwoordelijk voor. De toegevoegde waarde van risicogericht maatwerktoezicht zit in het bijdragen aan de bewustwording van toezichtontvangers dat zij zélf verantwoordelijk dragen om dergelijke situatie te voorkomen. Door gezamenlijk op zoek te gaan naar uitvoeringsrisico's, deze te benoemen en op zoek te gaan naar effectieve beheersmaatregelen, draagt het provinciale IBT bij aan deze bewustwording en het creëren van urgentie bij toezichtontvangers om wettelijke taken naar behoren uit te voeren. En zelf maatregelen te treffen wanneer dit onvoldoende gebeurt. Indien blijkt dat het identificeren, prioriteren en duurzaam beheersen van uitvoeringsrisico's en het zelfstandig tot actie overgaan door een toezichtontvanger er toe leidt dat wettelijke taken beter uitgevoerd, dan slaagt het vernieuwde IBT in haar opzet.

Risicogericht maatwerktoezicht is succesvol wanneer deze in voldoende mate is opgetuigd en functioneert als een wendbare organisatie met het vermogen om te anticiperen op en zich aan te passen aan (maatschappelijke) opgaven en veranderingen. De werkwijze van het toezicht staat in de basis vast, het terrein waarop het IBT zich afspeelt is dynamisch en minder voorspelbaar. Door veranderingen en nieuwe opgaven tijdig te integreren in het IBT, met als voorbehoud dat het om wettelijke taken moet gaan, kan de preventieve werking die risicogericht maatwerktoezicht idealiter met zich meebrengt, zich ontplooien en bewijzen.

Het risicogericht maatwerktoezicht is succesvol wanneer de gekozen systematiek er toe leidt dat er differentiatie van toezicht mogelijk is. Wanneer een toezichtontvanger goed presteert en laat zien dat zij in control is ten aanzien van de uitvoering van haar wettelijke taken, neemt het toezicht op deze toezichtontvanger af. Indien nodig beweegt het toezicht zich de andere kant op en wordt het toezicht verzwaard als daar aanleiding toe bestaat. De mate waarin andere toezichtontvangers gebruik maken van 'best practices' van toezichtontvangers die duurzaam in control zijn, is ook van invloed op het succes van risicogericht maatwerktoezicht. Actieve kennisdeling tussen toezicht ontvangers onderling en elkaar versterken door van mekaar te leren is eveneens een succesfactor.

Bijlage 1: bestuurlijke interventieladder.



Bron: Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht (IBT) 2022 – 2026 provincie Zeeland.

