Betreft: *Begeleidende context bij het onderzoek 'Toekomstperspectief IBT-O', met vooruitblik op provinciale vervolg en uitwerking.*

Datum: *18-12-2025*

Opsteller: *IPO vakgroep IBT-O*

Dit onderzoek richt zich op het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) door provincies. Binnen het decentrale stelsel zijn provincies bevoegd voor toezicht op de uitvoering van medebewindstaken door gemeenten en waterschappen. Het rapport verkent mogelijkheden om het IBT-O te versterken. Arena Consulting voerde deze verkenning uit van februari tot oktober 2025, in samenwerking met de IPO vakgroep IBT-O.

Provincies onderkennen de in het rapport gesignaleerde knelpunten, zoals verschillen in aanpak, variatie in oordeelsvorming en capaciteitsbeperkingen. Tegelijk delen provincies het perspectief dat **een versterkt IBT-O, binnen de bestaande wettelijke kaders, rollen en bevoegdheden, kan bijdragen aan slagvaardiger, effectiever en maatschappelijk relevant toezicht.** Het kan het toezicht consistenter maken, variatie verminderen, de kwaliteit en legitimiteit van het toezicht vergroten, en de robuustheid, transparantie en effectiviteit van medebewindtaken door gemeenten versterken (en van waterschappen, die in het onderzoek zijdelings zijn meegenomen). Hiermee levert **een versterkt IBT-O ook een bijdrage aan de bredere doelen en ambities binnen het VTH-stelsel**, zoals het verbeteren van kwaliteit en uniformiteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), en het versterken van samenwerking en samenhang tussen overheden.

Het rapport biedt bouwstenen, scenario's en handvatten voor de verdere ontwikkeling en versterking van het IBT-O, maar vraagt nog om nadere uitwerking naar bestuurlijk gedragen en concreet uitvoerbare acties. **Een werkgroep van de IPO vakgroep IBT-O begeleidt de verdere uitwerking** en gaat in 2026 aan de slag met het opstellen van een basis voor een gezamenlijk toetsingskader en beoordelingscriteria, inclusief het in kaart brengen van de benodigde personele capaciteit. Voor 2027 en de jaren daarna wordt beoogd de kaders en criteria te implementeren en provinciale organisaties hierop af te stemmen, afhankelijk van voortgang, middelen en bestuurlijke afstemming.

Toekomstperspectief IBT-O

Verkenning en advies versterking Interbestuurlijk toezicht Omgevingsrecht

Colofon

Ons kenmerk	*25-0992*
Datum	*03-10-2025*
Auteurs	*John Smits* *Elles Vervloet* *Paul Huigens*
Versie	*1.06*
Status	*definitief*

www.arenaconsulting.nl

Arena Consulting
Diepenveenseweg 152
7413 AV Deventer

E:info@arenaconsulting.nl
W:www.arenaconsulting.nl

IBAN NL67ABNA0557379784
KVK:08141170
BTW:81.51.46.048.B.01

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

2. Bouwstenen van het IBT 5

3. Bevindingen 7
3.1. Fundament: gedeelde basis, ongelijke invulling 7
3.2. Toezichtstijlen en rolopvattingen: variatie en kwetsbaarheid 7
3.3. Inhoudelijke focus: van naleving naar betekenisvol toezicht 7
3.4. Oordeelsvorming: van papieren norm naar lerend inzicht? 8
3.5. Interventies en opvolging: structuur is er, toepassing verschilt 9
3.6. Rapportage: van verantwoording naar agendering? 9
3.7. Organisatie en kwaliteitsborging: kwetsbaar en ongelijk verdeeld 9
3.8. Bestuurlijke positie: zwak verankerd, versnipperd mandaat 9
3.9. Samengevat 10

4. Toekomstperspectief 11
4.1. Ambitie en bedoeling: toezicht als aanjager van publieke waarde 11
4.2. Rol en positie: strak op norm, verbindend in het stelsel 11
4.3. Focus: van basisverplichtingen naar risicogestuurde meerwaarde 12
4.4. Oordeelsvorming: robuuste basis voor geloofwaardig toezicht 12
4.5. Interventie: voorspelbaar, stimulerend en gezaghebbend 13
4.6. Rapportages: transparant toezicht als hefboom voor leren, duiden en sturen 14
4.7. Organisatie en kwaliteitsborging: toezicht vergt structuur en vakmanschap 14
4.8. Landelijke positionering: structurele verankering en gedeeld stelselbewustzijn 15
4.9. Samengevat 16

5. Scenario's 17
5.1. Scenario 1: organisch groeimodel (voortzetting huidige praktijk) 17
5.2. Scenario 2: afspreken gedeelde basislijn, organische doorontwikkeling 18
5.3. Scenario 3: programmatische en vergaande harmonisatie 19
5.4. Samengevat 21

6. Advies 22
6.1. Advies 1: Neem scenario 2 als vertrekpunt 22
6.2. Advies 2: Zorg voor een stevig bestuurlijk commitment 23
6.3. Advies 3: Geef de werkgroep IBO-O opdracht en mandaat voor de implementatie 23
6.4. Advies 4: Blijf leren van elkaar 24
6.5. Advies 5: Scheid het IBT-O goed van en vervlecht het IBT-O slim met andere rollen 24
6.6. Advies 6: Stel ook per provincie een implementatieplan op 24

BIJLAGEN
1. Aanpak verkenning
2. Documentenscan
3. Bouwstenen IBT-O

1. Inleiding

Achtergrond

Nederland is ingericht als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn verdeeld. In dit stelsel speelt het interbestuurlijk toezicht (IBT) een belangrijke rol als waarborg voor de uitvoering van wettelijke taken door decentrale overheden. Sinds de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012 is het IBT vereenvoudigd, met als uitgangspunten nabijheid, enkelvoudigheid, proportionaliteit, samenwerking en selectiviteit.

Binnen dit stelsel houden provincies toezicht op de uitvoering van medebewindstaken door gemeenten en waterschappen. Eén van toezichtdomeinen betreft het omgevingsrecht. De Omgevingswet vormt het inhoudelijke kader in de uitvoering van het IBT-Omgevingsrecht (IBT-O). De vakgroep IBT-O is het overlegplatform van de provincies waarin kennis en informatie worden gedeeld en is deels (informeel) aanspreekpunt voor onder andere de ministeries van BZK en IenW. Het IBT-O maakt geen deel uit van de IPO-structuur.

De wijze waarop provincies het IBT-O invullen verschilt zowel qua inhoud, qua aanpak als qua organisatie. De commissie Van Aartsen oordeelde dat het provinciale IBT-O te vrijblijvend, ongelijk en onvoldoende doortastend is, en roept op tot meer harmonisatie, scherpere normstelling en meer zichtbare, resultaatgerichte inzet van het toezicht in het belang van een betere kwaliteit van de leefomgeving. De provincies zelf onderkennen de door de commissie Van Aartsen geconstateerde knelpunten. Dit naast andere knelpunten als verstoring van de uitvoering door informatieverzoeken van de ministeries van IenW en BZK, capaciteitsproblemen en een te beperkt instrumentarium.

Doel en vraagstelling

Tegen deze achtergrond heeft de vakgroep IBT-O het initiatief genomen tot een verkenning van de versterkingsmogelijkheden van het IBT-O om te komen tot een meer effectieve en meer slagvaardige werkwijze. De centrale vraag van de verkenning is: *"Wat zijn de mogelijkheden om de werkwijze/aanpak van het IBT-O door provincies te versterken met als doel het instrument effectiever en slagvaardiger te maken? (en welke randvoorwaarden moeten daarvoor worden ingevuld?)"*

De verkenning is aan de hand van de volgende stappen uitgevoerd:



In bijlage 1 is de aanpak verder toegelicht.

Omdat slechts enkele provincies tot nu toe invulling geven aan het IBT-O op de waterschappen, is hier in de verkenning alleen zijdelings aandacht aan geschonken. Bij de schets van het toekomstperspectief wordt wel gereflecteerd op het perspectief voor het IBT-O op waterschappen.

In het uitgevoerde onderzoek, en in voorliggende rapportage wordt gekeken naar de rol van het provinciale toezicht op de Omgevingswet (IBT-O). De provincie heeft ook een coördinerende rol in

provinciaal beleid rondom het Omgevingsrecht, en deze rollen (coördinatie en toezicht) liggen soms dicht bij elkaar. Toch wordt in dit onderzoek specifiek naar het toezicht en niet naar de coördinatie gekeken.

Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst de bouwstenen waaruit het IBT-O is opgebouwd. Dit is de basis voor de analyse van de huidige praktijk (hoofdstuk 3) en het uitwerken van het perspectief voor meer slagvaardige inzet van het IBT-O (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 schetst een aantal mogelijke scenario's om invulling te geven aan dit perspectief. Gevolgd door een advies in hoofdstuk 6. In de bijlagen zijn de aanpak, de uitkomsten van een documentenscan en de afzonderlijke bouwstenen meer in detail uitgewerkt.

2. Bouwstenen van het IBT

Om een goede analyse te kunnen maken van de praktijk van het IBT-O en om op basis daarvan een perspectief te kunnen schetsen, is een duidelijke vergelijkingsbasis nodig. Vooral vanuit de vraag: wat zijn de belangrijkste facetten van het IBT-O.



Om tot zo'n vergelijkingsbasis te komen is een scan uitgevoerd van door de provincies beschikbaar gestelde documenten, openbare bronnen en zijn gesprekken gevoerd met alle provincies. Daarnaast is gekeken naar welke facetten in wetgeving en beleidskaders, zoals de Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT) en andere onderzoeken (zoals naar het toezicht op het erfgoed) worden genoemd. Dit heeft geleid tot een raamwerk waarin het IBT-O wordt geschetst aan de hand van acht bouwstenen. Deze zijn hier kort samengevat. In bijlage 3 zijn de bouwstenen nader uitgewerkt en is een verdiepende analyse gemaakt.

1. Ambities en doelstellingen

Deze bouwsteen beschrijft het 'waarom' van het IBT-O. Naast het toetsen op naleving van wettelijke verplichtingen, beogen veel provincies via het toezicht ook versterking van bestuurskracht, transparantie en lerend vermogen. Deze bredere doelen zijn essentieel om het toezicht betekenisvol te laten zijn in het licht van de Omgevingswet. Een heldere en gedeelde ambitie voorkomt dat toezicht beperkt blijft tot papieren naleving.

2. Rol en positie

Provincies vervullen in het stelsel een dubbelfunctie: zij oordelen onafhankelijk over de wettelijke taakuitvoering én dragen stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-domein. De wijze waarop provincies deze rol invullen verschilt. Deze bouwsteen gaat in op positionering ten opzichte van gemeenten (hiërarchisch vs. partnerschap) en het Rijk. Een evenwichtige, rolvaste opstelling versterkt zowel gezag als samenwerking.

3. Inhoudelijke focus

De inhoudelijke focus van het toezicht bepaalt waar de provincie op toetst. Vaak ligt deze op de procesvereisten uit het Omgevingsbesluit (artikelen 13.5 t/m 13.7), maar meerdere provincies verbreden de focus naar participatie, erfgoed of doorwerking van beleid. Ook het inzetten van realitychecks en themaonderzoeken valt binnen deze bouwsteen. Deze verbreding maakt toezicht relevanter en effectiever.

4. Methodiek van oordeelsvorming

Een oordeel is pas gezaghebbend als het navolgbaar en onderbouwd is. Deze bouwsteen gaat over de beoordelingssystematiek: formats, toetscriteria, inzet van AI, gesprekken en zelfevaluaties. Ook

de timing van oordeelsvorming en afstemming op de gemeentelijke cyclus zijn hierin van belang. Een eenduidige methodiek bevordert professionaliteit, rechtsgelijkheid en vertrouwen.

5. Interventiestrategie

Toezicht krijgt pas betekenis als bevindingen leiden tot actie. De interventiestrategie omvat zowel corrigerende als stimulerende stappen: van toezichtsbrieven tot verbetertrajecten, en van complimenten tot thematische leerbijeenkomsten. De toepassing van de interventieladder is nog niet overal uniform. Een gedeelde strategie maakt het toezicht voorspelbaarder en effectiever.

6. Rapportages

Rapportages zijn essentieel voor transparantie, verantwoording en het lerend vermogen. Deze bouwsteen beschrijft de verschillende vormen van terugkoppeling: toezichtsbrieven per gemeente, jaarverslagen en dashboards. De kwaliteit en openbaarheid van deze rapportages varieert sterk per provincie. Een cyclische en publiek toegankelijke rapportage versterkt de legitimiteit van het toezicht.

7. Organisatie en kwaliteitsborging

Goed toezicht vereist voldoende capaciteit, expertise en een geborgd werkproces. Deze bouwsteen kijkt naar formatie, interne werkwijze, scholing, evaluatie en back-up. Grote verschillen in personele inzet en kwaliteitsborging maken het toezicht kwetsbaar. Professionalisering vraagt om minimaal twee medewerkers per provincie en structurele leer- en evaluatiemomenten.

8. Landelijke positionering

Hoewel het IBT-O wettelijk verankerd is, ontbreekt een formele bestuurlijke inbedding binnen het IPO. De vakgroep IBT-O fungeert als informeel platform, maar mist mandaat en structurele vertegenwoordiging. Deze bouwsteen benadrukt het belang van landelijke coördinatie, strategisch overleg met het Rijk en gezamenlijke inzet op harmonisatie en belangenbehartiging.

Op basis van deze bouwstenen is beschreven hoe het IBT-O in de praktijk vormgegeven worden, hoe die praktijk te beoordelen (ook in relatie tot kaders als de ATT) en wat op basis daarvan een mogelijke denkrichting is voor de ontwikkeling van het IBT-O. Deze verdiepende analyses zijn uitgewerkt in bijlage 3.

3. Bevindingen

Op basis van de documentenanalyse, factsheets en gesprekken met provincies is een verdiepend beeld ontstaan van hoe het IBT-O anno 2025 in de praktijk wordt ingericht en uitgevoerd. Deze analyse is gestructureerd aan de hand van de eerder beschreven acht bouwstenen. De bevindingen laten zien dat er sprake is van een gedeelde juridische basis, maar ook van grote verschillen in invulling, werkwijze en stelselpositie. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste observaties per bouwsteen samengevat, met oog voor zowel de huidige stand van zaken als de knelpunten en ontwikkelopgaven die daaruit voortvloeien.

3.1. Fundament: gedeelde basis, ongelijke invulling

Alle provincies hanteren het Omgevingsbesluit als gemeenschappelijk fundament. Zij richten zich primair op de toetsing van de aanwezigheid van een uitvoeringsstrategie, een jaarprogramma en een evaluatie. Deze wettelijke vereisten vormen de kern van het huidige IBT-O.

Toch gaan (meerdere) provincies verder. Zij koppelen het IBT-O aan bredere ambities zoals het versterken van bestuurskracht, bevorderen van transparantie en stimuleren van het lerend vermogen. Deze ambitie komt in veel provinciale beleidsstukken tot uiting, maar is niet stelselmatig doorvertaald in werkwijze of interventie. Er is sprake van gedeelde doelen, maar de mate van operationalisering verschilt aanzienlijk. De ambitie overstijgt de praktijk nog te vaak.

3.2. Toezichtstijlen en rolopvattingen: variatie en kwetsbaarheid

De rolopvatting van provincies loopt uiteen: van kritische vriend tot juridische handhaver of stelselbewaker. Ook binnen eenzelfde provincie kan sprake zijn van informele, pragmatische werkwijzen of juist sterk geformaliseerde cycli. Deze verschillen zijn deels verklaarbaar, maar leiden tot rechtsonzekerheid bij gemeenten en ongelijke druk of verwachtingen.

Provincies vullen hun oordeelsvorming en interventies verschillend in. Sommigen werken met een heldere toetsingsmethodiek en structurele leerinterventies; anderen maken nauwelijks gebruik van gestandaardiseerde instrumenten of reflectiemomenten. Het gevolg is dat toezichtuitkomsten mede afhangen van capaciteit, stijl of bestuurlijke voorkeur. De onderlinge verschillen ondermijnen de geloofwaardigheid, voorspelbaarheid en legitimiteit van het IBT-O. De ATT vraagt juist om uitlegbaar toezicht op basis van gedeelde standaarden.

3.3. Inhoudelijke focus: van naleving naar betekenisvol toezicht

De inhoudelijke focus van het IBT-O ligt in de praktijk op de procesvereisten van het Omgevingsbesluit, met name de artikelen 13.5 t/m 13.7. Deze juridische basis is breed gedeeld, maar biedt slechts beperkt zicht op de daadwerkelijke uitvoering of effecten van beleid. In principe behoort de gehele reikwijdte van de Omgevingswet waar het gaat om de taakuitvoering van de gemeente tot het IBT-O.

Een aantal provincies kijkt wel breder en de veel willen dit gaan doen. Onder andere met themaonderzoeken en realitychecks om zo de werking van beleid in de praktijk zichtbaar te maken. Dat draagt bij aan inhoudelijke relevantie én bestuurlijke bewustwording. Toch wordt de implementatie vaak beperkt door tijd en capaciteit.

Daarnaast groeit de behoefte aan risico-gestuurde prioritering: toezicht gebaseerd op context, uitvoeringskracht en maatschappelijke opgaven. Dit sluit goed aan bij de systematiek van de

Omgevingswet, die uitgaat van omgevings- en risicoanalyses. Een meerjarige toezichtagenda ontbreekt nog, maar is essentieel om koersvast en thematisch te kunnen werken.

Vanuit de ATT bezien, zijn deze ontwikkelingen wenselijk én noodzakelijk. Ze sluiten aan op het principe van *toezicht dat ertoe doet* (inhoudelijk relevant en publiek zichtbaar), *vertrouwen en versterking* als sturingsmechanisme (ruimte voor leergericht toezicht) en *professionalisering en stelselverantwoordelijkheid* (gelijk speelveld, samenwerking en strategische programmering).

Verbreding (aanhaken op meer artikelen uit de Omgevingswet) en verdieping (realitychecks, themaonderzoeken) zijn nodig om het IBT-O te positioneren als een publiek relevant, lerend en agenderend instrument. Dat vergt strategische keuzes, thematische accenten, realitychecks én een meerjarige toezichtagenda. Daarbij vraagt het ook een reflectie op de algehele organisatie van het IBT-O waar in de praktijk op veel plekken het IBT-O op VTH, RO en erfgoed gescheiden sporen zijn. Door de verbreding en een interne harmonisatie wordt het IBT-O meer dan naleving: het wordt betekenisvol toezicht.

Het aantal provincies dat invulling geeft aan het IBT-O op de waterschappen is nog beperkt. Het zit wel in de ‘planning’. De inhoudelijke focus lijkt zich daarbij primair op de VTH-taken te richten.

3.4. Oordeelsvorming: van papieren norm naar lerend inzicht?

De oordeelsvorming in het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet kent in de basis een gedeelde structuur, maar vertoont in de uitvoering aanzienlijke variatie. Vrijwel alle provincies toetsen op de aanwezigheid van wettelijke documenten (strategie, uitvoeringsprogramma en evaluatie), zoals voorgeschreven in artikel 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbesluit. Toch verschillen provincies in de wijze van gegevensverzameling, timing, brongebruik en diepgang van beoordeling.

De toepassing van zelfevaluaties, gesprekken, realitychecks en secundaire bronnen is in opkomst, maar nog niet systematisch of uniform belegd. Dit leidt tot uiteenlopende toezichtpraktijken, die de vergelijkbaarheid en uitlegbaarheid lastig maken. Harmonisatie van toetsingsmomenten, brongebruik en beoordelingsformats is wenselijk om de betrouwbaarheid en legitimiteit van het toezicht te versterken.

De inzet van een gedeelde toetsmethodiek – zoals het ‘model Utrecht’ – wordt steeds breder gedragen en vormt een logische basis voor verdere afstemming. Tegelijk groeit het besef dat een harde juridische toets moet worden aangevuld met ontwikkelgerichte reflectie. Dit sluit aan bij de ATT, waarin toezicht niet alleen controleert, maar ook versterkt, stimuleert en leert.

Een belangrijk aandachtspunt vormt de afstemming op de gemeentelijke beleidscyclus. Toezicht is het meest effectief als het oordeelsmoment aansluit bij de strategische en budgettaire besluitvorming van gemeenten. Provincies verschillen nu nog sterk in timing van de beoordelingscyclus, wat de impact op lokale verbetering beperkt.

Tot slot ontstaan er kansen voor verdere professionalisering door inzet van (gemeenschappelijke) digitale hulpmiddelen, waaronder AI. Die kunnen de uniformiteit van beoordeling versterken en ruimte scheppen voor verdiepend toezicht. Voorwaarde is dat deze middelen zorgvuldig worden ingezet, op basis van gezamenlijk ontwikkelde kaders en modellen.

Het fundament voor de oordeelsvorming is aanwezig, maar verdere uniformering, professionalisering en inhoudelijke verdieping zijn noodzakelijk. Alleen dan kan het IBT-O uitgroeien tot een transparant, lerend en gezaghebbend toezichtinstrument.

3.5. Interventies en opvolging: structuur is er, toepassing verschilt

Vrijwel alle provincies hebben een interventieladder of tredebenadering. De uitvoering daarvan verschilt echter sterk: sommigen hanteren duidelijke stappen, anderen kiezen vooral voor dialoog en informele opvolging. Ingrijpende maatregelen zoals indeplaatsstelling worden niet toegepast – en vaak niet overwogen. Positief is dat stimulerende interventies (formats, leermomenten) terrein winnen, maar deze zijn niet systematisch ingebed. Sommige provincies kennen praktijkvoorbeelden zoals 'dialoogtafels' of thematische verbetersessies; anderen beperken zich tot toezichtsbrieven. De interventiestrategie is in opzet aanwezig, maar mist eenduidige toepassing. Transparantie, voorspelbaarheid en stimulans moeten sterker ingebed worden.

3.6. Rapportage: van verantwoording naar agendering?

Iedere provincie rapporteert, maar de diepgang, vorm en openbaarmaking lopen uiteen. Slechts enkele provincies publiceren dashboards of maken toezichtinformatie publiek. In andere provincies blijft rapportage beperkt tot het college van B&W. Gemeenteraden en burgers worden zelden bereikt. Een gemiste kans: rapportage is niet alleen verantwoording, maar ook een krachtig middel om leerprocessen te starten en het gezag van het toezicht te vergroten. Transparantie en maatschappelijk leren vragen om publieke reflectie. De functie van rapportage is onderbenut. Openbare, duidende rapportages kunnen de maatschappelijke betekenis én acceptatie van het IBT-O versterken.

3.7. Organisatie en kwaliteitsborging: kwetsbaar en ongelijk verdeeld

Acht provincies hebben minimaal 2 fte beschikbaar voor het IBT-O; de rest werkt met minder. Structurele deskundigheidsbevordering en cyclisch werken ontbreken in veel gevallen. Evaluatie gebeurt zelden systematisch; leerstructuren zijn nog uitzondering. De organisatorische verschillen, ook wat betreft de inbedding van het IBT op VTH, RO en erfgoed, leiden tot verschillen in toezichtintensiteit en -kwaliteit. Gemeenten worden niet overal langs dezelfde lat gelegd. De ondergrens van professionaliteit is niet gewaarborgd. Zonder investering in capaciteit, vakmanschap en evaluatie blijft een ongelijk speelveld bestaan. Het IBT-O heeft behoefte aan structurele kwaliteitsborging en leerstructuren.

3.8. Bestuurlijke positie: zwak verankerd, versnipperd mandaat

De juridische basis van het IBT-O is solide. Bestuurlijk is de positie echter kwetsbaar: er is geen formeel overlegorgaan, geen mandaat bij het IPO, en de vakgroep heeft geen representatieve stem richting het Rijk. Dit leidt tot versnippering, verschillen in beleid en beperkte invloed op rijksniveau.

Het Rijk benadert individuele provincies met informatieverzoeken, zonder coördinatie of structurele ondersteuning. Deze situatie ondermijnt de slagkracht van het toezicht en de autonomie van de provincies. Zonder gezamenlijke positionering, mandatering en coördinatie blijft het IBT-O bestuurlijk zwak. Een stelselgerichte inbedding met strategische stem is essentieel.

3.9. Samengevat

1. *Het IBT-O is juridisch stevig, maar institutioneel broos – de formele basis staat, maar uitvoering, positionering en regie zijn onvoldoende ontwikkeld.*
2. *Grote verschillen tussen provincies zijn begrijpelijk, maar niet houdbaar – zonder basale harmonisatie ontstaat rechtsongelijkheid en vermindert het toezichtgezag.*
3. *De maatschappelijke bedoeling van het toezicht krijgt onvoldoende ruimte – inhoudelijke toetsing, maatschappelijke impact en thematische verdieping staan nog in de kinderschoenen.*
4. *Capaciteit, deskundigheid en organisatie zijn kwetsbaar – zonder investering in structuur en kwaliteit blijft het IBT-O afhankelijk van toeval, stijl en individuen.*
5. *Er is geen gezamenlijke regie op koers, positie of communicatie met het Rijk – zonder formele verankering, gezamenlijke uitvoeringskaders en bestuurlijke vertegenwoordiging blijft versnippering dominant.*

4. Toekomstperspectief

De ambitie om toezicht betekenisvoller, effectiever en stelselversterkend te maken, vraagt om een gedeeld toekomstperspectief. In dit hoofdstuk wordt een toekomstperspectief geschetst voor het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht. Dit bouwt voort op de gedeelde opgave van provincies, de uitgangspunten van de ATT en de bedoeling van de Omgevingswet.

Per bouwsteen wordt verkend hoe het IBT-O zich kan ontwikkelen: van normgericht naar publiek relevant, van vrijblijvend naar strategisch, van signalerend naar lerend. De contouren die hier geschetst worden, vormen de bouwstenen voor versterking van het stelsel – in beleid, uitvoering én organisatie.

4.1. Ambitie en bedoeling: toezicht als aanjager van publieke waarde

Het IBT-O moet zich positioneren als méér dan juridisch toetsingskader: het is een instrument om bestuurlijke kwaliteit, transparantie en lerend vermogen structureel te versterken. De wettelijke minimumeisen zijn het vertrekpunt, maar het toezicht dient nadrukkelijk gericht te zijn op het functioneren van de gehele beleids- en uitvoeringscyclus. Die ambitie verbindt het IBT-O aan de bedoeling van de Omgevingswet én aan maatschappelijke waarden als gezondheid, veiligheid en leefomgevingskwaliteit.

Toezicht is in deze context geen doel op zich, maar een middel om de publieke waarden van het omgevingsbeleid te borgen. Een toekomstgerichte ambitie voor het IBT-O gericht op:

- het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskwaliteit (sluitende beleidscyclus);
- het bevorderen van horizontale verantwoording en raadsbetrokkenheid;
- het stimuleren van het lerend vermogen als sleutel tot verbetering;
- én het bijdragen aan de maatschappelijke bedoeling van de Omgevingswet: een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

Daarmee levert het IBT-O indirect maar onmiskenbaar een bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving – niet alleen op papier, maar in de praktijk: gezondere woonwijken, veiliger bedrijvenlocaties, effectievere bescherming van natuur en erfgoed, en betere participatie van inwoners.

4.2. Rol en positie: strak op norm, verbindend in het stelsel

Toezicht moet gezaghebbend, uitlegbaar en maatschappelijk verbonden zijn. Dat impliceert een rolinvulling waarin oordelen helder zijn, maar interventies reflectief en waar nodig coöperatief. Dat betekent een tweeledige taakinvulling van de provincie als toezichthouder: enerzijds het objectief en toetsbaar beoordelen van wettelijke verplichtingen oftewel normstellen. Anderzijds het ondersteunen, stimuleren en begeleiden van ontwikkeling oftewel verbindend, agenderend en reflectief zijn. Deze tweedeling is geen paradox, maar de kern van goed toezicht binnen een lerend stelsel. Die combinatie vraagt wel om consistentie, professionaliteit én bestuurlijk bewustzijn.

Belangrijk is het bewustzijn van de positie in het bestuurlijk stelsel. De provincie als tussenlaag waarbij het IBT een van de verbindende schakels is tussen wetgeving door de rijksoverheid en uitvoering in medebewind door gemeenten. Ook over die rol moet verantwoording worden afgelegd. Deze positie vraagt om interprovinciale afstemming en strategische regie binnen het IPO.

4.3. Focus: van basisverplichtingen naar risicogestuurde meerwaarde

Het toetsen of documenten aanwezig zijn en inhoudelijk voldoen aan de wettelijke eisen is de formele basis en ondergrens voor de gezamenlijke focus in het toezicht. Die moet in een toekomstbestendig en betekenisvol IBT-O verdiept worden met de doorwerking van in de instrumenten in de beleids- en uitvoeringscyclus, dan wel het uitvoeren van (lichte) realitychecks. Enerzijds om te voorkomen dat de oordeelsvorming vooral over de papieren werkelijkheid gaat. Anderzijds omdat realitychecks concrete handvatten bieden voor verbetering. Eventueel als onderdeel van verscherpt toezicht.

Waar de focus nu vooral nog ligt op de artikelen 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbeleid, zal dit verbreed moeten worden naar andere (toekomstige) wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Denk daarbij aan zaken als participatieplicht, omgevingsplannen en omgevingsvisies of nieuwe wettelijke eisen zoals mogelijk de kwaliteitscriteria 3.0.

Toezicht moet zich richten op maatschappelijke waarde en uitgaan van betekenisvolle reflectie. Een toekomstbestendige focus verlegt de aandacht van formele naleving naar inhoudelijke kwaliteit en maatschappelijke doorwerking. Daarbij moet het IBT-O zich richten op de vraag: draagt de uitvoering van het gemeentelijk omgevingsbeleid daadwerkelijk bij aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving? Dit vereist een bredere, gedeelde focus waarin wettelijke eisen worden verbonden aan strategische thema's, maatschappelijke opgaven (leefbaarheid, behoud erfgoed, milieukwaliteit, omgevingsveiligheid) en uitvoeringsrisico's. Daarbij kan ook worden gedacht aan thema's die in de lijn van het toezicht zowel gemeenten als waterschappen betreffen. Bijvoorbeeld op punten als de kwaliteit van de waterschapsverordening en de doorwerking daarvan in de uitvoering van de VTH-taken (watergevoelige dossiers) dan wel de afstemming tussen verordening en omgevingsplan (art. 16.15 Omgevingswet).

Bij de focus is een risico-gestuurde benadering belangrijk. Dat geldt voor:

- de selectie van gemeenten (en waterschappen) waar in de jaarcyclus toezicht op wordt gehouden of de vorm en diepgang van het toezicht;
- de keuze van thema's (inhoudelijke prioriteiten gekoppeld aan maatschappelijke opgaven);
- en de aandachtspunten per traject, afgestemd op lokale situatie en beleidsdoelstellingen.

Deze driedeling maakt toezicht flexibeler én doelgerichter, met ruimte voor maatwerk en tegelijkertijd gedragen door een gezamenlijke landelijke koers. Het sluit aan bij de ATT door stelselgericht, maatschappelijk relevant en transparant te opereren. Duidelijke rapportage over gemaakte keuzes en prioriteiten versterkt legitimiteit en meerwaarde van het toezicht.

4.4. Oordeelsvorming: robuuste basis voor geloofwaardig toezicht

De kern van toezicht ligt in de oordeelsvorming. Een oordeel is pas gezaghebbend als het navolgbaar, uitlegbaar en herleidbaar is. Dat vraagt om een doordachte methodiek – niet alleen om willekeur te voorkomen, maar ook om vertrouwen te wekken bij gemeenten, raden en het Rijk. In de huidige praktijk varieert die methodiek sterk per provincie, met verschillen in diepgang, beoordelingscriteria, brongebruik en vorm van vastlegging. De toetsmethodiek is dus niet alleen een intern werkproces, maar ook een maatschappelijk verantwoordingsinstrument.

Een toekomstgerichte toetsmethodiek is gebaseerd op uniformiteit in normstelling, professionaliteit in uitvoering en ruimte voor duiding en reflectie. Ze maakt onderscheid tussen 'oordeel over naleving' (objectief, juridisch) en 'analyse van uitvoering' (inhoudelijk, reflectief).

Daarmee ontstaat niet alleen een stevig toezichtfundament, maar ook ruimte voor maatwerk en gesprek.

Alle provincies toetsen bij gemeenten nu vooral op de artikelen 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbesluit. Deze wettelijke eisen vormen de juridische ondergrens en moeten eenduidig en reproduceerbaar worden toegepast. Een gezamenlijke toetsmatrix – zoals het 'model Utrecht' – is daarbij een goed vertrekpunt en zij borgt een gelijk speelveld. Dat kan ook de lijn zijn voor de invulling van het toezicht op de waterschappen.

Echter, naast de formele toetsing is ook de inhoudelijke duiding van belang. En die kan per gemeente verschillen, bijvoorbeeld vanwege organisatie of bestuurlijke en/of maatschappelijke contextschaal. Toezicht moet daarop aansluiting vinden. Dat betekent bij de oordeelsvorming niet alleen normering en duiding (zoals de doorwerking) vraagt, maar ook reflectie op het oordeel vanuit de omgevingskenmerken. Die reflectie doet geen afbreuk aan het oordeel maar is wel van belang voor hoe een (effectieve) interventie moet worden ingezet.

4.5. Interventie: voorspelbaar, stimulerend en gezaghebbend

Toezicht krijgt pas betekenis als er opvolging is. Een oordeel zonder interventie is als een diagnose zonder behandeling. Toch is in de praktijk van het IBT-O de opvolging van bevindingen nog weinig gestandaardiseerd. Er is in veel provincies een interventieladder, maar de toepassing verschilt sterk. Soms blijft het bij signaleren, soms wordt stevig opgetreden – en vaak ontbreekt structurele terugkoppeling of doorwerking. Hierdoor ontstaat onzekerheid bij gemeenten en mist het toezicht een consistent handelingsperspectief.

Een toekomstbestendige interventiestrategie is doelgericht, uitlegbaar, proportioneel, gericht op verbetering (lerend vermogen) en zorgvuldig ingebed in de bestuurlijke relatie (vertrouwen). Ze maakt duidelijk wanneer en hoe provincies reageren op tekortkomingen, en hoe interventies bijdragen aan structurele verbetering. Interventies kunnen daarbij zowel een corrigerend als stimulerend karakter hebben en kunnen (moeten) samengaan.

De basis voor de interventie is de interventieladder. Die is leidend, zij het dat er voor de wijze van invulling ruimte moet zijn in vorm, niet in norm. Mede op basis van de reflectie op het oordeel vanuit de omgevingskenmerken. Daarbij is bijvoorbeeld ook de houding/opstelling van de gemeente een factor. Dit analoog aan de interventiematrix van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

Interventies zijn niet alleen bedoeld om aan te zetten tot naleving, maar ook om bestuurlijke ontwikkeling te stimuleren. Juist in het licht van de Omgevingswet en de ATT verdient het IBT-O een stimulerende rol: niet corrigeren om het corrigeren, maar verbeteren met betekenis. Dat kan in de vorm van bijvoorbeeld:

- leerinterventies: intervisie, thematafels, reflectiebijeenkomsten;
- complimenten: expliciete erkenning van goede voorbeelden;
- peer-review tussen gemeenten: gedeeld leren zonder sanctie;
- ontwikkelgesprekken: begeleiding op inhoud, kwaliteit en proces.

Onderdeel daarbij kan het nadrukkelijk informeren en betrekken van de gemeenteraad (toezichtbrieven, raadsleden betrekken bij reflectiebijeenkomsten) zijn als bijdrage aan de versterking van het horizontale toezicht dan wel de democratische verantwoording door het college.

Deze vormen versterken het gezag van het toezicht en bouwen aan vertrouwen. Toezicht dat alleen straft verliest legitimiteit; toezicht dat enkel signaleert verliest kracht. De opgave is om tussen beide uitersten een weg te vinden die correctie en ontwikkeling combineert.

4.6. Rapportages: transparant toezicht als hefboom voor leren, duiden en sturen

De rapportage is niet slechts de sluitpost, maar een essentieel onderdeel van het toezichtproces. Juist door te rapporteren met duiding, richting en verbetering in het vizier, ontstaat publiek gezag. Toezicht verliest gezag als het niet zichtbaar, uitlegbaar of navolgbaar is. In het IBT-O is rapportage dan ook niet slechts een afsluiting van het toezichtproces, maar een strategisch moment van duiding, verantwoording én leerbevordering. Toch laat de praktijk nog grote verschillen zien: sommige provincies beperken zich tot een brief aan het college; andere publiceren uitgebreide toezichtkaarten, jaarverslagen of dashboards. Daarmee verschillen ook de mate van transparantie, agenderende kracht en publiek gezag.

Een toekomstbestendige rapportagepraktijk is cyclisch, versterkt niet alleen de publieke waarde van het toezicht, maar ook het leervermogen van gemeenten én de stelselpositie van de provincie. Het gaat om drie niveaus van rapporteren:

- Individuele gemeenterapportage: Toezichtsbrieven met samenvattend oordeel, maar ook duiding van de context en reflectie op verbetering. Ze zijn gericht aan het college en worden openbaar gemaakt (publicatie op de website): normstellend én constructief.
- Provinciale stelselrapportage: Jaarlijks publiceren provincies een openbaar IBT-O-verslag, waarin zij de bevindingen per gemeente transparant maken, trends en terugkerende tekortkomingen signaleren, verbetermogelijkheden agenderen en thematische inzichten bundelen.
- Landelijke thematische of gecombineerde rapportages: Dragen bij aan stelselverbetering en overleg met het Rijk. Hiervoor is samenwerking en afstemming tussen provincies noodzakelijk.

Dashboards kunnen onderdeel zijn van de rapportages. De bestaande dashboards worden nog vooral passief als openbare informatiebron aangeboden, zijn ze beperkt tot ‘scores’ en zonder verdere duiding/analyse of leerfuncties. In het toekomstperspectief worden dashboards actief ingezet als leer- en gespreksinstrument, zowel intern als extern. Bijvoorbeeld bij reflectiebijeenkomsten of evaluaties. Bij het laatste kan worden gedacht aan een meer integrale prioriteitstelling bij het IBT als een gemeente op meerdere domeinen onvoldoende scoort.

4.7. Organisatie en kwaliteitsborging: toezicht vergt structuur en vakmanschap

De kwaliteit van toezicht begint bij de organisatie ervan. Toezicht is geen neventaak, maar een vak – en een vak vraagt om structuur, voldoende capaciteit, inhoudelijke expertise en voortdurende reflectie. In de praktijk van het IBT-O blijkt dit fundament nog kwetsbaar: de capaciteit per provincie varieert sterk, werkprocessen zijn niet overal vastgelegd, en kwaliteitsborging is in veel gevallen afhankelijk van individuele inzet.

Een toekomstbestendige toezichtorganisatie combineert personele continuïteit, procesmatige standaardisatie en inhoudelijke vak-ontwikkeling. Oftewel: het IBT moet voldoende robuust georganiseerd zijn. Alleen dan kan het IBT-O structureel bijdragen aan bestuurskracht,

transparantie en verbetering van het stelsel. Belangrijke voorwaarden voor een robuuste organisatie zijn:

- Minimaal 2 medewerkers voor IBT-O, met borging van continuïteit;
- Duidelijke plaatsing in de organisatie (functioneel onafhankelijk t.o.v. beleid);
- Vastgelegd werkproces, met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden;
- Structureel toezichtbudget, ook voor deskundigheidsbevordering en externe expertise;
- Back-up en redundantie in beschikbare capaciteit, zodat toezicht niet afhankelijk is van één persoon;
- Bij een reikwijdte van het IBT-O die verder gaat dan VTH is samenhang in de organisatie nodig. Of door het integraal organiseren van het IBT-O (VTH, RO, erfgoed) óf door het borgen van het samenspel daartussen.

Daarnaast is kwaliteitsborging van belang. Belangrijke elementen daarin zijn onder andere duidelijk werk- en procesafspraken, toepassen van een vier-ogen-principe, periodieke evaluatie en zorgen voor opleiding, intervisie en training. Het laatste ook gericht op de juiste competenties met het oog op effectieve interventies.

4.8. Landelijke positionering: structurele verankering en gedeeld stelselbewustzijn

Het toezicht is niet alleen een uitvoeringsinstrument is, maar een institutionele functie binnen de democratische rechtsstaat. Dat vraagt om heldere mandaten, herkenbare posities en verantwoordelijkheid voor systeemverbetering. De bestuurlijke positionering van het IBT-O is in de huidige praktijk versnipperd en kwetsbaar. De vakgroep IBT-O functioneert goed als inhoudelijk netwerk, maar kent geen formele status, geen bestuurlijk mandaat, en geen plek binnen de structuur van het IPO. Informatievragen van het Rijk komen ad hoc binnen, afstemming over toezichtontwikkelingen is versnipperd en er is geen gezamenlijke strategische koers.

Een toekomstbestendig toezichtstelsel vraagt om een krachtige, gezamenlijke en bestuurlijk verankerde positie van het IBT-O. Alleen dan kan het toezicht functioneren als volwaardige stelselpartner – richting gemeenten én richting het Rijk. Toezicht is een kernelement van het decentraal bestuur. Dat betekent dat het IBT als geheel dan wel het IBT-O een structurele plek moet hebben binnen het interprovinciaal overleg. Niet als losse werkgroep, maar als herkenbare speler in het bestuurlijk en ambtelijk netwerk. Elementen van die verankering zijn:

- Aanwijzing van een bestuurlijke portefeuillehouder IBT;
- Positionering van de vakgroep IBT-O binnen het IPO, met mandaat richting de ministeries;
- Instelling van een interprovinciale programmalijn ‘Stelselverantwoordelijkheid Toezicht’, waarin andere toezichtdomeinen (financiën, erfgoed, archief) samenkomen;
- Opname van IBT(-O) in de IPO-jaaragenda en stelselgesprekken met het Rijk.
- Een gezamenlijke strategie dan wel beleidskader voor het IBT-O. De uitgevoerde verkenning biedt daarvoor de bouwstenen.

Een versterkt IBT(-O) kan richting het Rijk optreden als inhoudelijke tegenkracht én stelselpartner, mits de volgende voorwaarden worden ingevuld:

- afstemming over toezichtdata, rapportageverplichtingen en signalen;
- duidelijke afspraken over escalatie (wanneer Rijk ingrijpt bij gemeente);
- gezamenlijke reactie op landelijke ontwikkelingen (bijv. via vakgroep, IPO of VNG);
- betrokkenheid bij stelselversterkingsprogramma's van de ministeries van BZK en IenW.

Zonder heldere positionering zijn de provincies slechts 'doorgeefluik' van het Rijk.

4.9. Samengevat

Het IBT-O moet zich ontwikkelen van normtoezicht naar een stelselversterkend instrument dat bijdraagt aan publieke waarde. Niet alleen wettelijke naleving, maar ook bestuurskwaliteit, transparantie, lerend vermogen en de maatschappelijke bedoeling van de Omgevingswet staan centraal.

De provinciale rol vraagt balans: enerzijds objectieve, navolgbare oordeelsvorming; anderzijds stimulerende interventies en ondersteuning. Een gezamenlijk toetsingskader, risicogestuurde focus en realiteitschecks versterken effectiviteit en legitimiteit. Oordeelsvorming moet worden verrijkt met inhoudelijke duiding en reflectie op lokale context.

Toezicht krijgt pas betekenis door opvolging. De toepassing van interventieladders is nu diffuus; provincies moeten duidelijker en consistenter optreden bij tekortkomingen, met ruimte voor leerinterventies en ondersteuning van gemeentelijke ontwikkeling. Rapportages (individueel en stelselmatig) zijn essentieel als hefboom voor duiding, leren en publieke verantwoording.

De organisatorische basis is kwetsbaar: niet alle provincies beschikken over voldoende capaciteit of geborgd proces. Professionalisering is nodig.

Voor een geloofwaardige, slagvaardige toekomst is structurele inbedding in het IPO, gezamenlijke koersvorming en duidelijke afstemming met het Rijk noodzakelijk.

5. Scenario's

Het in hoofdstuk 4 geschetste toekomstperspectief laat zien welke potentie het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) heeft als stelselversterkend instrument. De kernvraag is daarbij niet óf deze richting wenselijk is – daarover lijkt brede consensus – maar hóé provincies gezamenlijk invulling kunnen geven aan deze ambitie. Daarbij is tempo, mate van harmonisatie en bestuurlijke inzet bepalend voor het uiteindelijke effect.

In dit hoofdstuk worden drie scenario's verkend die elk een ander pad beschrijven richting versterking van het IBT-O. Deze scenario's verschillen in aanpak, tijdshorizon en mate van gezamenlijke sturing, maar nemen alle het toekomstperspectief als uitgangspunt. Het gaat om:

- Scenario 1: Een *organisch groeimodel*, zonder vaste afspraken of tijdpad;
- Scenario 2: Een *gedeelde basislijn*, met binnen één jaar harmonisatie van kernonderdelen en ruimte voor verdere doorontwikkeling per provincie;
- Scenario 3: Een *programmatische aanpak*, gericht op brede harmonisatie en gezamenlijke versterking binnen twee jaar.

Voor elk scenario worden de kenmerken, kansen, risico's en kritische randvoorwaarden beschreven. Daarmee biedt dit hoofdstuk een handelingsperspectief voor provincies en het IPO om gezamenlijk richting te kiezen en tot versterking van het toezicht te komen – passend bij de ambitie van de Omgevingswet en de uitgangspunten van de ATT.

5.1. Scenario 1: organisch groeimodel (voortzetting huidige praktijk)

In dit scenario kiezen de provincies voor een groeimodel zonder formele afspraken. Harmonisatie binnen de kaders van het wenkende perspectief gebeurt van onderop. Dat wil zeggen provincies ontwikkelen het IBT-O verder op hun eigen manier, tempo en ambitie. De versterking van het toezicht vindt plaats via onderlinge uitwisseling, inspiratie en het leren (en overnemen) van goede voorbeelden.

De vakgroep IBT-O speelt hierin een belangrijke rol als kennisplatform, katalysator van onderlinge reflectie, en aanjager van gezamenlijke leertrajecten. Thema's als toetsmethodiek, transparantie of interventiestrategie worden wel besproken maar niet a priori uniform vastgesteld. Provincies bepalen zelf of en hoe ze aansluiten op

Kenmerken:

- Geen verplichtende afspraken of standaarden;
- Provincies behouden volledige beleidsruimte;
- Centraal: vertrouwen, inspiratie en organische ontwikkeling;
- Versterking door leerbijeenkomsten, themadagen en casusuitwisseling;
- Geen structurele vereisten aan capaciteit of werkwijze.

Kansen	laagdrempelig, dicht bij huidige praktijk, ruimte voor maatwerk, innovatie en vrijwillig
Risico's	versnippering blijft bestaan; beperkte zichtbaarheid en sturing; risico op rechtsongelijkheid en kwetsbaarheid binnen het stelsel blijft

Kritische randvoorwaarden:

1. Actieve kennisdeling en reflectie: De vakgroep IBT-O moet actief faciliteren in uitwisseling van good practices, leerbijeenkomsten en thematafels om te voorkomen dat provincies in isolement blijven opereren.
2. Bereidheid tot transparantie: Ook zonder harde afspraken moeten provincies inzichten en resultaten (ten minste onderling) delen. Zonder openheid verdwijnt de leerbasis.
3. Basale documentatie: Elke provincie moet haar aanpak, toetsingskader en werkwijze documenteren (ook intern) om overdraagbaarheid en continuïteit te borgen.
4. Bestuurlijk commitment op vrijwillige basis: Gedeputeerden moeten het belang van IBT blijven onderkennen, ook zonder formele verplichtingen. Zonder bestuurlijke betrokkenheid raakt het toezicht gemarginaliseerd.

5.2. Scenario 2: afspreken gedeelde basislijn, organische doorontwikkeling

In dit scenario wordt gekozen voor afspraken over een gedeeld fundament en een organische doorontwikkeling (de harmonisatie) van het wenkende perspectief in de breedte. Het gezamenlijke fundament betreft met name:

- Focus op naleving wet én bijdragen aan bestuurskracht, transparantie en lerend vermogen;
- Onafhankelijk en toetsbaar toezicht als gezamenlijke norm;
- Eenduidige focus op VTH-taken, met toetsing op strategie, programma en evaluatie;
- Uniforme methodiek voor beoordeling, bijvoorbeeld het ‘model Utrecht’;
- Jaarlijkse rapportage en evaluatie van het IBT-O;
- De borging van een minimale capaciteit van 2 medewerkers;
- De vakgroep IBT-O het formele mandaat geven om het gesprek te voeren met IenW en als loket te fungeren voor informatieverzoeken van IenW.

Verdieping, verbreding en interventiestijl zijn aan de provincies zelf, maar er vindt via de vakgroep wel regelmatige afstemming, vergelijking en kennisdeling plaats; of kunnen vrijwillige afspraken worden gemaakt over b.v. landelijke thema-onderzoeken. Zo blijft er ruimte voor eigen accenten binnen een herkenbare, transparante en legitieme basislijn.

Kenmerken:

- Formele afspraken over kernonderdelen van het toezicht;
- Ruimte voor provinciale inkleuring op verdieping en interventiestijl;
- Gezamenlijke formats en referentiekaders;
- Gezamenlijke rapportageafspraken en monitoring.

Kansen	herkenbaar toezichtstelsel, betere vergelijkbaarheid, sterkere positie richting Rijk
Risico’s	hogere implementatielast voor kleinere provincies t.o.v. scenario 1; balans maatwerk–uniformiteit vraagt aandacht

Kritische randvoorwaarden:

1. Gezamenlijk gedragen kader: Er moet overeenstemming zijn over de minimale inhoud van het gedeelde fundament: toetsingskader, interventie-opbouw, rapportagevorm, capaciteit.
2. Afspraken over monitoring en kwaliteitszorg: Er is een gezamenlijke basis nodig voor kwaliteitsborging (cyclische evaluatie, inzet deskundigheid).
3. Minimale organisatorische inrichting: Elke provincie moet beschikken over een kernteam (minimaal 2 medewerkers) en een vastgelegd proces om het gedeelde fundament uitvoerbaar te maken.
4. Flexibele implementatieondersteuning: Provincies met minder capaciteit moeten ondersteund worden (bijv. via formats, checklists of intervisie).
5. Werkstructuur en mandaat voor de vakgroep: De vakgroep IBT-O moet voldoende bevoegdheid, capaciteit en mandaat krijgen om formatontwikkeling en afstemming goed te organiseren.

5.3. Scenario 3: programmatische en vergaande harmonisatie

In dit scenario onderschrijven alle provincies het volledige toekomstperspectief zoals geschetst in dit rapport. De versterking van het IBT-O krijgt vorm via een gezamenlijk implementatieprogramma, met als doel om binnen maximaal twee jaar toe te werken naar een samenhangend, professioneel en zichtbaar toezichtstelsel.

Onder regie van de vakgroep IBT-O wordt dit implementatieprogramma gezamenlijk uitgevoerd. Hierin zijn concrete acties opgenomen, zoals:

- Vaststellen van een gezamenlijk beoordelingskader (inclusief toetsingscriteria en interventietreden);
- Afspraken over de gezamenlijke ontwikkeling van instrumenten (formats, AI, dashboards);
- Afspraken over gezamenlijke themaonderzoeken;
- Gezamenlijke monitoring en evaluatie;
- Verankering van het IBT-O in het IPO en formalisering van de landelijke positionering.
- Er is ruimte voor fasering en maatwerk, maar de doelstelling is expliciet gemeenschappelijk: in twee jaar is het IBT-O doorontwikkeld tot een robuust en samenhangend toezichtinstrument, met landelijke zichtbaarheid, gedeelde kaders en versterkte legitimiteit.

Kenmerken:

- Gedeelde visie én programmatische uitvoering;
- Gezamenlijke ontwikkeling van instrumenten, formats en kaders;
- Formele verankering via IPO en bestuurlijke afspraken;
- Resultaatgericht en tijdgebonden (max. 2 jaar);
- Inclusief capaciteitsafspraken en evaluatiesystematiek.

Kansen	krachtig en herkenbaar stelsel, strategische positionering, professionele infrastructuur
Risico's	hogere druk op implementatievermogen; vergt bestuurlijk en organisatorisch commitment

Kritische randvoorwaarden:

1. Gezamenlijke vaststelling van het implementatieprogramma: Provincies moeten zich bestuurlijk verbinden aan een gedragen programma (planning, producten, inzet) met einddoel en tijdspad.
2. Structurele personele en financiële inzet: Iedere provincie moet bereid zijn minimaal 2 medewerkers vrij te maken en/of aanvullende middelen toe te wijzen. Ook gezamenlijke financiering van tools en ondersteuning (bijv. AI, dashboard) is vereist;
3. Bestuurlijk akkoord en IPO-inbedding: Het scenario vraagt expliciet bestuurlijk commitment, en formalisering van de vakgroep IBT-O als structureel overleg binnen het IPO;
4. Professionalisering van de IBT-functie: Er moet een landelijk profiel en opleidingslijn komen voor IBT-functionarissen (juridisch, gespreksvoering, analysekracht, interventievaardigheid);
5. Toestemming voor openbaarmaking en transparantie: Provincies moeten bereid zijn toezichtgegevens structureel en publiek te delen, bijv. via dashboards en openbare jaarverslagen;
6. Risico- en verandermanagement: Omdat dit scenario bestaande praktijken raakt, moet aandacht zijn voor veranderaanpak, fasering en begeleiding van transities. Ook waar het eventueel gaat over het anders organiseren van het IBT-O: als integraal domein of als samenspel tussen verschillende domeinen (VTH, RO, Erfgoed).

5.4. Samengevat

Alle drie de scenario's nemen het toekomstperspectief als vertrekpunt. De verschillen zitten vooral in de wijze waarop en het tempo waarin invulling wordt gegeven aan dit perspectief. Het samengevatte beeld daarbij is als volgt.

Aspect	Scenario 1: Organische groei zonder hard tijdpad	Scenario 2: Gezamenlijke basislijn binnen 1 jaar en organische doorontwikkeling	Scenario 3: programmatische harmonisatie binnen 2 jaar
Toetsingsmethodiek	Vrij per provincie; formats optioneel	Uniform basismodel (bv. model Utrecht); verdieping facultatief	Uniform toetsingskader
Interventie-aanpak	Door provincies in te kleuren	Gezamenlijke interventieladder; ruimte voor inkleuring stijl	Gezamenlijke uniforme interventiestrategie
Rapportage	Vrijblijvend; alleen toezichtbrieven	Jaarlijks jaarverslag, toezichtbrieven openbaar en dashboard naar eigen inzicht	Openbaar jaarverslag en toezichtbrieven, uniform dashboard
Thematische verdieping	Incidenteel en op eigen initiatief	Keuze aan de provincies maar met mogelijkheid tot gezamenlijke themaonderzoek	Jaarlijkse landelijke afspraken over themaonderzoeken
Kwaliteitsborging en organisatie	Geen minimale eisen; afhankelijk van eigen inzet	Minimumeisen: 2 medewerkers, cyclische evaluatie	Structurele borging: deskundigheid, formats, leeragenda en evaluatie verplicht
Transparantie	Op basis van vrijwillige openheid	Afspraken over minimale transparantie	Volledige openbaarheid van gegevens en toelichting als uitgangspunt
Positionering	Huidige status vakgroep IBT-O	Mandaat vakgroep als aanspreekpunt IenW	Formele inbedding in IPO-structuur
Realisatieproces	Organische groei, vrijwillige ontwikkeling	Sturen op gedeeld fundament, daarnaast organische groei	Programmatische invulling
Tijdshorizon	Geen tijdpad; open ontwikkeling	Realisatie basis binnen 1 jaar, doorontwikkeling in geleidelijk tempo	Realisatie binnen 2 jaar

6. Advies

6.1. Advies 1: Neem scenario 2 als vertrekpunt

Op basis van de verkenning is een toekomst perspectief geschetst met daarbij drie denkbare scenario's voor de versterking van het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O). Elk scenario representeert een ander niveau van gezamenlijke sturing, harmonisatie en verplichtend karakter. Deze scenario's zijn in een bijeenkomst, op 11 september 2025, met de provinciale IBT-teams gepeild en besproken. Tegen de achtergrond van het huidige ontwikkelingsstadium van het IBT-O – met grote variatie tussen provincies in ontwikkelingsfase, capaciteit en bestuurlijke oriëntatie – biedt scenario 2 de beste balans tussen wat minimaal nodig is voor effectiviteit en legitimiteit, en wat tegelijkertijd haalbaar en realistisch is binnen de context van een gedecentraliseerd stelsel.

Daarbij is scenario 2 niet per se het eindstation. Het kan de opmaat zijn naar een verdergaande harmonisatie en ambitie met het IBT-O zoals beschreven in scenario 3.

Motivatie 1: De basis voor de noodzakelijke en gewenste versterking wordt geborgd
Scenario 2 stelt biedt gezamenlijk fundament, met concrete afspraken over kernelementen van het IBT: een gedeelde ambitie, onafhankelijkheid in toetsing, een uniforme basismethodiek, structurele rapportage en minimale personele inzet (2 medewerkers). Deze zijn essentieel om:

- Landelijk een gelijk speelveld in het IBT beter te waarborgen;
- De legitimiteit van provinciale oordelen over gemeenten en waterschappen te versterken;
- Richting het Rijk een steviger positie te verkrijgen als gesprekspartner en stelselverantwoordelijke.

Zonder zo'n minimale standaard blijft het toezicht kwetsbaar voor versnippering, rechtsongelijkheid en het ontbreken van leerstructuren.

Daarbij is zeker zo belangrijk dat scenario 2 ervan uitgaat dat gemeenten (en waterschappen) niet alleen (of vooral) worden aangesproken op het (formeel) voldoen aan de wettelijke eisen. Het biedt ook de handvatten om invulling te geven aan de bedoelingen van de wetgever waar het gaat om het omgevingsrecht: het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht en het verhogen van de transparantie. Die moeten op hun beurt bijdragen aan het behoud en verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Motivatie 2: Voldoende rekening houden met verschillen in provinciale condities
De intentie om te versterken en te harmoniseren is bij alle provincies aanwezig. De provinciale context waarmee het IBT-O de maken heeft (aantal gemeenten, bestuurlijke prioriteit etc.) en de vertreksituatie in de ontwikkeling van het IBT-O (capaciteit, taakvolwassenheid etc.) lopen echter nog sterk uiteen. Scenario 2 biedt enerzijds voldoende basis om tot een gezamenlijk perspectief te komen. En houdt anderzijds bij de invulling van dat gezamenlijke perspectief rekening met de verschillen. Scenario 2 doet dat door:

- De focus in de harmonisatie en versterking in eerste instantie op een aantal kernelementen te richten;
- Verbreding en verdieping (zoals thematoezicht, stijl van interventie) facultatief te laten;
- Ruimte te laten voor enige differentiatie in tempo en accenten;
- Daarbij samenwerking tussen provincies en leren van elkaar centraal te stellen.

Scenario 2 is resultaatgericht (toewerken naar een gezamenlijke basis) en een groeimodel. Het is evolutionair in plaats van revolutionair.

6.2. Advies 2: Zorg voor een stevig bestuurlijk commitment

De harmonisatie en versterking van het IBT-O is een gezamenlijke ambitie. Het realiseren van die ambitie vraag zowel om een gezamenlijk commitment en inzet als om het nemen van een eigen verantwoordelijkheid en inzet van de afzonderlijke provincies.

Belangrijke voorwaarde is een gedeeld bestuurlijk commitment. Het advies is een gezamenlijke bestuurlijke opdracht tot de implementatie van het scenario te formuleren. Meer specifiek een bestuurlijke opdracht in de lijn van het IPO aan de werkgroep IBT-O. Dit inclusief het mandaat om namens de provincies de gesprekspartner te zijn voor de stelselpartners, in het bijzonder het ministerie van IenW, waar het gaat om het IBT-O. Het belang van een gezamenlijke bestuurlijke opdracht is:

- Een eenduidige koers voor de basislijn van de versterking en harmonisatie met daarbinnen ruimte voor maatwerking in de doorontwikkeling van het IBT-O;
- De legitimiteit en geloofwaardigheid van (de versterking en harmonisatie) van het IBT-O, zowel richting gemeenten en waterschappen als richting het Rijk;
- Een versterking van de gezamenlijke positie van de provincies richting het Rijk, zowel als gesprekspartner met betrekking tot de stroomlijning van informatieverzoeken.

Het advies is daarbij dat er binnen de bestuurlijke structuur van het IPO een portefeuille IBT(-O) wordt toegekend. Dit als bestuurlijk aanspreekpunt namens de provincies richting het Rijk en andere stelselpartners.

Een gezamenlijk bestuurlijk commitment houdt ook in dat landelijke- en provinciale condities er zijn of worden gecreëerd om de versterking en harmonisatie mogelijk te maken. Daar hoort in elk geval voldoende capaciteit voor de ontwikkeling (‘dit is niet iets wat er nog even bijgedaan kan worden’) en het borgen van een minimale ondergrens in de eigen provinciale organisatie.

6.3. Advies 3: Geef de werkgroep IBO-O opdracht en mandaat voor de implementatie

Het IBT-O behoudt zijn huidige coördinerende rol en krijgt daarnaast de regierol over de implementatie van scenario 2 en het mandaat om de provincies in het stelsel ambtelijk te vertegenwoordigen.

Het advies is in de lijn van het voorgaande de werkgroep IBT-O meer specifiek opdracht te geven om een postionpaper en implementatieplan op te stellen.

Het positionpaper is een gezamenlijk document van de provincies waarin op basis van scenario 2 – en eventuele doorkijk naar scenario 3 - de ambities en bedoeling van het IBT-O zijn vastgelegd. Dit is het interne fundament voor de harmonisatie en versterking en extern richtinggevend voor het Rijk en andere stelselpartner.

In het implementatieplan wordt het volgende vastgelegd:

- Het beoogde resultaat eind 2026, dat wil zeggen de kernpunten voor de harmonisatie in 2026. Daartoe behoren in elk geval: een gezamenlijk toetsingskader voor de basisbeoordeling, een kader voor corrigerende en stimulerende interventies, afspraken over transparantie en (landelijke) rapportages en de invulling van de rol als gesprekspartner van het Rijk namens de provincies;
- De wijze waarop deze kernpunten worden gerealiseerd;
- De randvoorwaarden voor de implementatie en kwaliteitsborging bij de provincies (waaronder bijvoorbeeld minimaal 2 medewerkers);
- Het tijdpad;
- De organisatie, benodigde tijd dan wel middelen en rollen en verantwoordelijkheden.

De focus ligt daarbij in eerste instantie op de versterking van het IBT-O richting gemeenten. Onderdeel van het implementatieplan is de vertaling daarvan naar het IBT-O op de waterschappen.

6.4. Advies 4: Blijf leren van elkaar

Onderdeel van scenario 2 is een organische doorontwikkeling van het IBT-O op punten waar in 2026 nog niet gericht naar een resultaat wordt gewerkt. Dit deels in het licht van scenario 3. Door systematisch ervaringen uit te wisselen, best practices te bundelen en gezamenlijke pilots te doen, kunnen provincies hun toezichtpraktijk verder ontwikkelen en versterken – ook op punten waar nog geen harmonisatie is afgesproken. Meer specifiek:

- Door het vergelijken van beoordelingen, interventies en resultaten leren van elkaar en bijdragen aan een verdere harmonisatie;
- Leerbijeenkomsten rond specifieke thema's (b.v. reality checks, themaonderzoeken etc.) of "het bij elkaar in de keuken kijken";
- Bundelen en verspreiden (bespreken) van good/best practices;
- Gezamenlijke pilots op zetten rond bepaalde (nieuwe) thema's of beoordelings- of interventiemethoden; bijvoorbeeld waar het gaat om de inzet van AI;
- Het opzetten van een gezamenlijke evaluatiecyclus.

6.5. Advies 5: Scheid het IBT-O goed van en vervlecht het IBT-O slim met andere rollen

Het IBT-O is bij de provincies verschillend georganiseerd. Dat zal in elk geval deels zo blijven. Op zichzelf is dat geen bezwaar. Aandachtspunt is wel de rolverdeling en de rolneming van het IBT-O en andere (IBT) rollen die de provincie heeft richting gemeenten en waterschappen. Dat wil zeggen bestuurlijke relaties, beleidsverantwoordelijkheden en de coördinatierol. Voor gemeenten en waterschappen is de provincie in de ene rol toezichthouder en in andere partner.

Uitgangspunt moet zijn dat de IBT-O rol en de coördinatierol (of ander rollen) in de kern complementair zijn. Ze gaan pas schuren als de rollen onvoldoende zijn afgebakend. Het advies is daarom om rolvastheid en transparantie te organiseren: scherp op de norm als toezichthouder, open en verbindend als coördinator. Vooral waar het gaat om 'stimulerende interventies' kan een grijs gebied ontstaan: moet die rol vanuit het IBT-O moet worden opgepakt of bijvoorbeeld vanuit de coördinatierol (of een andere rol)? Hoe die rolverdeling eruitziet kan per provincie verschillen. Het wel belangrijk dat die rolverdeling (intern en extern) duidelijk is dan daar dus daar intern goede afspraken over worden gemaakt. Een interventie die meer op het vlak van 'kritische partner' ligt, kan ook plaatsvinden vanuit een ander team dan IBT-O. Belangrijk is vooral het gezamenlijke (provinciale) doel dat voor ogen gehouden moet worden.

6.6. Advies 6: Stel ook per provincie een implementatieplan op

Naast de gezamenlijke stappen die gezet moeten worden om het IBT-O te versterken en te harmoniseren, zullen ook de individuele provincies eigen stappen (moeten) zetten. Welke dat zijn hangt af van de eerdergenoemde ontwikkelingsfase, organisatorische inbedding en context van het IBT-O. Het is daarom raadzaam dat elke provincie, binnen de context van het gezamenlijke positionpaper en het landelijke implementatieplan, een eigen implementatieplan opstelt én invulling geeft aan de kritische randvoorwaarden.

Bijlage 1: Aanpak

De verkenning is uitgevoerd in de periode april 2025 tot en met september 2025 en is begeleid door IBT-ers van de provincies Groningen, Fryslân, Gelderland en Utrecht. De verkenning is aan de hand van de volgende stappen uitgevoerd:



Voorbereiding
Aan de hand van door de provincies beschikbaar gestelde stukken en online informatie is een eerste scan gemaakt. Het aantal per provincie beschikbaar gestelde stukken varieerde van enkele documenten tot ruim 30, in totaal circa 150. De scan is gericht op de vraag hoe de provincies het IBT-O proces hebben gedocumenteerd en wat ze hebben gedocumenteerd.

Op basis van de scan is een model-factsheet opgesteld als basis voor een inhoudelijke analyse van de documenten en online bronnen. Deze is voor elke provincie ingevuld. Bij de analyse van de documenten is ondersteunend gebruik gemaakt van AI (ChatGPT).

Foto maken
Aan de hand van de factsheets zijn met alle provincies (online) gesprekken gevoerd. Naast verificatie en eventuele aanvulling van de factsheets zijn de gesprekken gebruikt voor reflectie op de uitvoeringspraktijk (wat gaat goed, wat zou anders/beter kunnen, wat zijn verklarende, bevorderende en belemmerende factoren bij uitvoering van het IBT-O?) en het benoemen van aandachtspunten voor de versterking van het IBT-O.

Aanvullende bronnen
Aanvullend zijn er gesprekken gevoerd met de ministeries van IenW en BZK. Deze hebben in de kern niet tot nieuwe of andere inzichten geleid wat betreft de kijk op de huidige praktijk en de wens tot meer harmonisatie. Zowel BZK als IenW zien het IBT-O als een provinciale kernverantwoordelijkheid, waarbij naleving van wettelijke taken de basis vormt en bredere doelen als bestuurskracht, transparantie en lerend vermogen worden nagestreefd. Beide ministeries vinden meer eenduidigheid, thematische samenwerking en kennisdeling wenselijk, maar met behoud van provinciale eigenheid en autonomie. Daarbij benadrukt vooral BZK het belang van voldoende middelen, uitvoerbaarheid en een toezichtstijl die meerwaarde heeft boven een puur formele of papieren toets.

Vergeleken met de verkenning naar de toekomst van het IBT-O levert het rapport *"Een lappendeken"* over het IBT-erfgoed weinig nieuwe inzichten op over de uitvoeringspraktijk. Het bevestigt en verdiept wel enkele bekende punten, zoals de grote variatie tussen provincies, de beperkte uniformiteit in werkwijzen, de kwetsbaarheid door capaciteitstekorten, een niet altijd goede informatieposities van het IBT, het belang van een landelijk kader en kwaliteitsborging, waaronder het borgen van evaluatie- en leerprocessen. Het laatste ook over de domeinen heen.

Analyse en uitwerken bouwstenen
Op basis van de factsheets en gesprekken is een eerste algemene analyse gemaakt. Die heeft geleid tot een set van acht 'bouwstenen' waaruit het IBT-O bestaat. Per bouwsteen is beschreven hoe de praktijk eruitziet, is een bespiegeling gegeven op die praktijk en een denklijn uitgezet voor een toekomstperspectief.

De bouwstenen zijn voorgelegd en besproken in een werkbijeenkomst (26 juni 2025) met de vakgroep IBT-O en vertaald naar een toekomstperspectief voor de versterking van het IBT-O. Dat perspectief is vertaald in een drietal scenario's voor het gezamenlijke ambitieniveau in de versterking. Zowel op inhoud als op het (implementatie)proces.

Rond het toekomstperspectief en de scenario's is een tweede werkbijeenkomst met de vakgroep IBT-O georganiseerd (11 september 2025). Vooral gericht op het gesprek van de provincies onderling over hoe invulling te geven aan het toekomstperspectief en wat de route is om daar invulling aan te geven. Op basis daarvan is een onafhankelijk advies opgesteld.

Bijlage 2: documentenscan

Aan de hand van door de provincies beschikbaar gestelde stukken en online informatie is een eerste scan gemaakt. Het aantal per provincie beschikbaar gestelde stukken varieerde van enkele documenten tot ruim 30, in totaal circa 150. De scan is gericht op de vraag hoe de provincies het IBT-O proces hebben gedocumenteerd en wat ze hebben gedocumenteerd. Het beeld is als volgt.

Document of website	n*	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
01. Beleidskader	12	●	●	●	●	●	○	○	●	●	○	●	●
02. Afspraken aanleveren toezichtinformatie	9	●	●	●	○	●			●		●	●	●
03. Uitvoeringsprogramma/uitvoeringsagenda	9	●	●	●	●		●		●	●		●	●
04. Jaarverslag / totaalverslag	10	○	○	●	○	●	●		●	●		●	○
05. Rapportage per gemeente	10	⊘	●	●	⊘	●	⊘	⊘	●	⊘	⊘	●	●
06. Handreiking (als apart document)	2 (4)		↻	●	↻				↻				●
07. Evaluatie	7 (8)	●	●		↻			●	○	○		●	●
08. Website	11	●	●	●	○	○	○	●	●	○	●	●	
09. Dashboard	6 (8)	●		●	↻	●			⊘		●	●	↻

* n = aantal provincies waarbij betreffende document of online informatie aanwezig is (tussen haakjes inclusief in ontwikkeling)

Legenda

● = aanwezig (actueel/concreet) ○ = aanwezig (gedateerd/globaal) ⊘ = aanwezig (niet kunnen inzien)
↻ = in ontwikkeling = niet aanwezig

Over het geheel genomen zien we bij het IBT-O dezelfde kerndocumenten terug waar het IBT-O zich bij gemeenten op richt. De vorm, detaillering, status en actualiteit lopen wel uiteen.

Alle provincies hebben een beleidskader, zij het niet in alle gevallen heel actueel. Hierin zijn onder ander het doel en de ambities van het IBT-O, de rol en positie die de provincie daarbij aanneemt in relatie tot de gemeenten de wijze van interventie (‘interventieladder’) beschreven. En deels ook de wijze waarop en waaraan bij het IBT-O wordt getoetst.

Alle provincies gaan uit van een jaarlijkse uitvoeringscyclus, in de meeste gevallen gebaseerd op een uitvoeringsprogramma/uitvoeringsagenda. Daarin staat aangegeven waar het IBT-O zich in het betreffende jaar op richt en (gedeeltelijk) wat het toetsingskader is.

In de uitvoering werkt een aantal provincies risicogestuurd. Dat wil zeggen dat het toezicht jaarlijks niet bij alle gemeenten (even intensief) plaatsvindt en/of per gemeente op maat wordt bepaald waar dat jaar aan wordt getoetst.

Alle provincies stellen een toezichtbrief per gemeente op. Inhoud en openbaarheid wisselen daarbij. In enkele gevallen zijn de individuele toezichtsbrieven te vinden op de website (dashboard) van de provincie. Het opstellen van een jaarverslag en zelf-evaluatie laat een wisselend beeld zien. Zowel qua vorm, inhoud, actualiteit en wijze van evalueren. Het laatste is in enkele gevallen door een onafhankelijk onderzoek (al dan niet in opdracht van de provincie) gebeurd.

Enkele provincies bieden gemeenten een handreiking of format voor de VTH-instrumenten aan. Enkele anderen zijn bezig met de ontwikkeling daarvan.

Op één na hebben alle provincies een website met informatie over het IBT-O. Het informatiegehalte wisselt. De helft van de provincies heeft op de website een dashboard, of ontwikkelt deze, waarop de beoordeling van de individuele gemeenten te zien in. Deels is dit afgeschermd en alleen toegankelijk voor de gemeenten.

Bijlage 3: Bouwenstenen van het IBT-O

Bouwsteen 1: Ambities en doelstellingen

Schets praktijk
De ambities en doelstellingen van de provincies, waar het gaat om het IBT-O, liggen in de basis dicht bij elkaar. Vrijwel alle provincies beschouwen het toetsen of gemeenten voldoen aan de wettelijke eisen en het daarop waar nodig bijsturen, als de kern van hun toezichtstaak. Meer specifiek of gemeenten voldoen aan de verplichtingen uit het Omgevingsbesluit, zoals het opstellen van een uitvoeringsstrategie, een VTH-jaarprogramma en een evaluatie.

Veelal worden hier achterliggende doelstellingen aan verbonden. Zij het dat provincies daar verschillende accenten leggen. Een insteek bij de bovenliggende doelstellingen is het versterken van bestuurskracht en uitvoeringskwaliteit bij gemeenten. Onder andere door inzicht te bieden in het functioneren van de VTH-beleids- en uitvoeringscyclus.

Een andere insteek bij de ambities is het bevorderen van de transparantie van de uitvoering en van een betere horizontale verantwoording en rolneming van de gemeenteraad. Daarmee wordt ook aangehaakt op een van de zorgpunten van de commissie Van Aartsen.

Tot slot is bij meerdere provincies het versterken van het lerend vermogen van gemeenten een doel. IBT stimuleert dat gemeenten reflecteren, kennis uitwisselen en actief zelf willen verbeteren.

Bespiegeling
De basis is voor alle provincies dat gemeenten voldoen aan de wet. Voor enkele provincie is dat het enige of in elk geval belangrijkste doel. Deze afbakening is dan ingegeven door de (bestuurlijk) visie op het IBT-O, door beperkte capaciteit en/of de juridische interpretatie van hoever het IBT reikt.

De algemene deler is echter de opvatting dat de eisen die de wetgever in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit stelt ook een achterliggende bedoeling hebben: het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een goed functionerend VTH-stelsel moet daaraan bijdragen. Daar passen de genoemde bovenliggende doelstellingen bij: het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht (‘sluiten beleids- en uitvoeringscyclus’) en het versterken van transparantie en horizontale verantwoording (controlerende rol gemeenteraad). Daar kan het stimuleren van het lerend vermogen nadrukkelijk aan worden gekoppeld. ‘Lerend vermogen’ is immers de kern van een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus.

Het sturen op deze doelstellingen heeft voor de gemeenten (veel) meer toegevoegde waarde dan alleen het sturen op het voldoen aan de letter van de wet. Gemeenten inzicht bieden in de eigen bestuurs- en uitvoeringskracht en het functioneren van de beleids-en uitvoeringscyclus draagt bij aan (bestuurlijke en ambtelijke) bewustwording en prikkelt de intrinsieke motivatie om zaken (beter) op orde te hebben.

In de gesprekken is gesproken over de uiteindelijke bijdrage van het voorgaande aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dat is immers de bovenliggende doelstelling van de Omgevingswet. In algemene zin is de directe relatie tussen het bijvoorbeeld op orde hebben van de beleids- en uitvoeringscyclus niet of zeer moeilijk te leggen is. Dit is anders wanneer dit wordt gekoppeld aan specifieke thema’s geluidsoverlast of het behoud van het erfgoed. Het IBT-O op meer inhoudelijke thema’s te richten is een interessant perspectief. Dat maakt het belang van een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus concreet inzichtelijk en heeft naar verwachting in de breedte meer bestuurlijke en

politieke zeggingskracht. Daarmee kan het effectiever doorwerken dan bij alleen IBT-O op de algemene principes en wettelijke eisen van de cyclus.

Denkrichting

Het is logisch dat naleving van de wet voor alle provincies de basis vormt voor het IBT-O. Gemeenten moeten beschikken over een actuele uitvoeringsstrategie, een uitvoeringsprogramma en een evaluatie, zoals voorgeschreven in het Omgevingsbesluit. Dat dit behoort tot een uniforme basis van het IBT-O mag geen punt van discussie zijn.

Het voldoen aan de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is echter geen doel op zich. Het zijn instrumenten om de kwaliteit van de uitvoering, transparantie, de aansluiting van beleid en uitvoering en het lerend vermogen te versterken. Die bredere bedoeling verdient een gezamenlijke vertaling in de doelstellingen van het IBT-O.

Gezamenlijke doelstelling IBT-O

De gezamenlijke ambitie van provincies zou verder moeten reiken dan alleen toetsen aan de letter van de wet. Dit is wel de basis, maar in het verlengde van de Wrgt (rol en positie IBT) en de Omgevingswet/Omgevingsbesluit (inhoud IBT) zijn drie meer substantiële doelen relevant voor een effectief IBT-O. Bij de meeste provincies zijn die (deels) praktijk, in ontwikkeling of een gekoesterde wens:

1. Versterking van de bestuurs- en uitvoeringskwaliteit, via betere borging, samenhang en uitvoering van beleid;
2. Bevordering van transparantie en horizontale verantwoording, met expliciete aandacht voor de rol van de gemeenteraad;
3. Stimuleren van het lerend vermogen, als kern van de beleidscyclus en als basis voor structurele verbetering.

Deze doelen zijn sterk met elkaar verweven en vormen samen een inhoudelijk fundament voor een toekomstbestendige en betekenisvolle invulling van het IBT-O.

Ruimte laten voor variatie in uitwerking

Hoewel deze bredere doelstellingen in de basis voor elke provincie zouden moeten gelden, is het passend dat provincies een meer specifieke focus aanbrengen in de uitwerking van deze doelstellingen. Richtingen daarin kunnen zijn:

- Inzetten op het stimuleren van zelfevaluatie en reflectie;
- Stelselversterking via thematisch toezicht of regionale samenwerking;
- Maatwerk met accenten op gemeentelijk niveau.

Relatie met de leefomgeving: indirect, maar relevant

De directe relatie tussen de inzet van het IBT-O en de kwaliteit van de leefomgeving op het algemene niveau van de eisen uit het Omgevingsbesluit is moeilijk te leggen. Het toezicht richten op concrete inhoudelijke thema's zoals geluidsoverlast, bodemkwaliteit of erfgoed biedt daar wel perspectief: werken inhoudelijke doelstellingen door in de uitvoering en wat levert die uitvoering op? Dit sluit nadrukkelijk aan op de rapportage van de commissie Van Aartsen en een van de

uitgangspunten van de Agenda voor de Toekomst van het Toezicht (ATT, toezicht met maatschappelijk impact).

Kortom: Het IBT-O moet starten bij de wettelijke minimumeisen, maar mag daar niet bij blijven. De Omgevingswet vraagt om toezicht dat ook inzet op uitvoeringskwaliteit, transparantie en lerend vermogen. Deze doelen vormen samen het inhoudelijke fundament voor toekomstbestendig toezicht. Provincies kunnen daarin eigen accenten leggen, maar de gezamenlijke richting moet helder zijn. Thematisch en impactgericht toezicht maakt de verbinding met de leefomgeving concreet.

Bouwsteen 2: Rol en positie

Schets praktijk

Provincies geven op verschillende manieren invulling aan hun rol binnen het interbestuurlijk toezicht. Er zijn globaal drie benaderingen te onderscheiden.

Een eerste benadering positioneert het provinciale IBT als een taak waarbij wordt getoetst of gemeenten aan hun wettelijke verplichtingen voldoen. De opstelling is meer 'hiërarchisch' en het beoordelingskader is vooral juridisch. Daarbij is nog een onderscheid te maken tussen enerzijds provincies die betrokken optreden. Ze stellen duidelijke eisen en geven actief terugkoppeling, maar blijven daarbij constructief en ondersteunend. En anderzijds provincies de meer afstandelijk blijven: hier is het toezicht vooral toetsend, formeel en normerend, met minder aandacht en ruimte voor dialoog.

In een tweede benadering zien provincies zichzelf vooral als stelselverantwoordelijke. Het gaat niet alleen om het toezicht op individuele gemeenten maar om het stelsel als geheel. Door te zorgen voor transparantie (bijvoorbeeld door beoordelingen openbaar te maken), door het stimuleren van kennisdeling en het leren van elkaar.

Een derde gaat uit van een gelijkwaardige en betrokken aanpak. In deze provincies staat samenwerking centraal en is de provincie eerder een bondgenoot dan een beoordelaar. De provincie is een **"**kritische vriend" (of "kritische bijrijder") van de gemeente: toezicht als constructief partnerschap, gericht op dialoog, vertrouwen en gezamenlijke verbetering. Het beoordelingskader is vooral bestuurlijk.

Bespiegeling

De variatie in hoe provincies hun rol en positie als IBT-O invullen voert terug op diverse factoren: verschillen in (bestuurlijke) visie, de bestuurscultuur binnen de provincie (bestuurlijke relatie provincie en gemeenten), schaalgrootte (hoeveel gemeenten vallen onder het IBT?) en capaciteit.

Alhoewel verklaarbaar, heeft deze verscheidenheid enkele risico's. Er is (ook hier) geen gelijk speelveld tussen de provincies en kan het vertrouwen (en legitimiteit?) van het IBT schaden. Daarbij past het niet binnen de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt om het IBT meer te harmoniseren. Het gaat niet alleen om graduele verschillen maar ook om principiële verschillen.

Toch heeft elke benadering zijn sterkte kanten. En in zekere zin zijn de verschillen (ook hier) complementair aan elkaar. Ze zouden elkaar kunnen versterken. In vrijwel alle provincies zijn in meer of mindere mate drie fasen te onderscheiden in de jaarlijkse toezichtcyclus:
- De oordeelsvorming;
- De interventie;
- De reflectie.

De eerste vraagt om een zekere distantie in de positionering. De tweede vraagt juist om 'contact' met de gemeente. Daar past dialoog, vertrouwen en ondersteunen of samenwerking bij de verbetering bij. Het derde gaat vooral om het (gezamenlijk) leren.

Denkrichting

Een toekomstgerichte versterking van het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) vraagt om een harmonisatie van rol en positie. Er zijn daarin verschillen in benadering, maar die

zijn eerder complementair dan strijdig met elkaar. De provincies kunnen toewerken naar een gedeeld model waarin zij zich in de fase van oordeelsvorming onafhankelijk en normstellend opstellen, en in de interventiefase actief en stimulerend optreden.

In de oordeelsvorming is het belangrijk dat provincies hun rol als toezichthouder duidelijk afbakenen: objectief, toetsend, en transparant. Dat betekent werken met duidelijke toetsingscriteria, consistente methodiek en (waar passend) landelijke afstemming over de normering bij de oordeelsvorming. Hiermee wordt het oordeel voorspelbaar, uitlegbaar en onafhankelijk van persoonlijke stijl of bestuurlijke kleur.

Tegelijkertijd biedt juist de interventiefase ruimte voor differentiatie, maatwerk en stimulering. Hier kunnen provincies optreden als kritische bijrijder: reflectiegesprekken, thematische werkbijeenkomsten, intervisie, kennisdeling en het benoemen van goede voorbeelden dragen bij aan intrinsieke motivatie en versterking van uitvoeringskracht. Ook positieve prikkels zoals complimenten, vermelding op een dashboard, of toegang tot ontwikkeltrajecten – kunnen effectief zijn en preventief werken.

Kortom: strak op norm, ruimhartig in ondersteuning. Door deze tweedeling expliciet te maken, kunnen provincies samen toewerken naar een toezichtstijl die recht doet aan het stelselkarakter van de Wrgt en de ATT (samenwerking, transparantie, lerend, bestuurlijk ingebed etc.) én die ruimte laat voor provinciaal maatwerk en ontwikkelingen.

Bouwsteen 3: Inhoudelijke focus

Schets praktijk

De inhoudelijke focus van het IBT-O ligt op de procesvereisten uit het Omgevingsbesluit, specifiek de artikelen 13.5 t/m 13.7 (aanwezigheid van een uitvoeringsstrategie, een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag/evaluatie). Vrijwel alle provincies toetsen aan deze formele verplichtingen, dat wil zeggen op de aanwezigheid en op de inhoud (kwaliteit) van de documenten. Tegelijkertijd lopen provincies uiteen in de mate van diepgang en reikwijdte van deze beoordeling.

1. Procesgericht toezicht (formele naleving)
In de eerste plaats zien we provincies die uitgaan van een strikte lezing van de wet: zij toetsen vooral of de documenten aanwezig zijn en voldoen aan de formele eisen. Het toezicht beperkt zich hoofdzakelijk tot de documenten en er is beperkt of geen aandacht voor bijvoorbeeld de doorwerking, bestuurlijk/organisatorische context of inhoudelijke verdieping.

2. Hybride aanpak: procesgericht toezicht met inhoudelijke verdieping
Een tweede groep provincies combineren het toetsen aan de wettelijke vereisen met thematische aandachtspunten. Zij toetsen bijvoorbeeld ook op aspecten als beleidskwaliteit, integraliteit en risico's in specifieke domeinen (zoals milieu, handhaving, erfgoed).

3. Verbreding van de toetsing
Enkele provincies verbreden het toezicht op basis van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Bijvoorbeeld waar het gaat om:

- Artikel 13.12 Ob (aansluiting op basistaken milieubeheer);
- Artikel 18.20 Ow (zorgplicht kwaliteit uitvoering);
- Artikel 18.22 Ow (verordening kwaliteit).

Ook aanvullende normen zoals de kwaliteitscriteria 3.0 worden in sommige provincies toegepast. Deze zijn echter (nog) niet wettelijk verankerd. Daarbij is een belangrijke notie dat er in het kader van de versterking van het VTH-stelsel momenteel het voornemen is om de kwaliteitscriteria wél wettelijk te verankeren. Mede om het IBT meer handhandvatten te bieden.

4. Brede en diepgaande beoordeling
Een derde groep gaat nog een stap verder. Zij combineren het toetsen aan de wettelijke vereisten met aandacht voor bijvoorbeeld:

- inhoudelijke samenhang tussen documenten (BIG-8);
- doorwerking van beleid naar uitvoering;
- rol van de gemeenteraad en horizontale verantwoording;

Hier richt de toetsing niet alleen op de letter van de Omgevingswet maar ook op de geest van de Omgevingswet. De focus ligt hier op het bieden van inzicht in het 'eigen systeem' van de gemeente en heeft daarmee een leerfunctie en ontwikkelkarakter.

5. Maatwerk en contextgericht toezicht
Enkele provincies kiezen voor een meer open en dialoog-gestuurd toezichtmodel. Zij hanteren geen vast inhoudelijk toetsingskader, maar bepalen per gemeente de focus aan de hand van wat speelt in de gemeente: context ('opgaven'), bestuur, organisatie, uitvoering, risico's etc. Het oordeel is meer verhalend (maar niet per se minder scherp) en krijgt in afstemming met de gemeente vorm.

Meer zicht op werking beleids- en uitvoeringscyclus via themaonderzoeken en realitychecks
Een tweede focus is vooral een wens van meerdere provincies. Namelijk om via themaonderzoeken of realitychecks de effectiviteit van de beleids- en uitvoeringscyclus te toetsen. Realitychecks kunnen bijvoorbeeld zijn: wordt er echt toezicht gehouden op monumenten, leiden conclusies uit evaluaties echt tot verbeteracties, zijn capaciteit en middelen die op papier zijn gereserveerd daadwerkelijk beschikbaar (en ingezet)? Themaonderzoeken kunnen zich bijvoorbeeld richten op erfgoed, geluid, veiligheid etc. Themaonderzoeken en realitychecks bieden een kans om:

- inhoud te verbinden met de beleids- en uitvoeringscyclus;
- het toezicht en de inzichten die het toezicht biedt daarmee concreet en beleidsmatig (inhoud) relevant te maken;
- bestuurlijk (en organisatorisch) meer aandacht te krijgen voor het toezicht, de bewustwording te vergroten en het toezicht meer impact te geven.

Bespiegeling

Binnen het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) bestaat een breed gedeelde basis, namelijk de toetsing aan de artikelen 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbesluit. Daarmee wordt in alle provincies gekeken naar de aanwezigheid van een uitvoeringsstrategie, uitvoeringsprogramma en evaluatie. Dit is een belangrijke maar in zekere zin magere basis: het biedt inzicht of documenten er zijn en (deels) of ze voldoen aan de wettelijke eisen. Maar biedt op zichzelf weinig inzicht in de doorwerking in de uitvoering en de effecten daarvan.

We zien bij de meeste provincies dat de focus breder is dan alleen het toetsen aan de wettelijke vereisten. Hoe die verbreding (of verdieping) eruitziet verschilt wel weer. De behoefte aan verbreding of verdieping (thematisch toezicht, realitychecks) is redelijk breed aanwezig. Belangrijke struikelblokken lijken vooral beschikbare tijd en capaciteit te zijn. Vooral omdat momenteel veel tijd gaat zitten in het toetsen aan de wettelijke vereisten. We komen hier nog op terug bij de methodiek.

Interessant is dat een aantal provincies bij de prioritering (of keuze van thema') uitgaat van een risicoanalyse of risicogestuurde benadering. Enerzijds om te bepalen of een bepaald thema of aandachtspunt integraal onderdeel uitmaakt van de toezichtcyclus in een jaar. Anderzijds om bijvoorbeeld te bepalen op welke gemeenten het toezicht zich met name zal richten of welke aandachtspunten binnen het toezicht op een specifieke gemeente prioriteit krijgen.

Dit is interessant omdat in de VTH-beleids- en uitvoeringscyclus het vertrekpunt wordt gevormd (moet zijn gevormd) door een omgevings- en risicoanalyse. Analoog daaraan lijkt het logisch dat het IBT-O (meer) risicogestuurd wordt ingestoken.

Een ander punt dat wordt gemist is een meer strategische of meerjarige prioriteitstelling (of programmering). De Omgevingswet stelt meer eisen aan de uitvoering van de wettelijke taken dan taken gerelateerd aan VTH. Deels eisen waar in de toekomst aan voldaan moet worden. Denk aan het hebben van een Omgevingsvisie (2027) of een geactualiseerd Omgevingsplan (2032). Oftewel: wat is/wordt de IBT-O agenda voor de komende vier jaar?

Het verschil in focus is – zoals andere verschillen in het IBT-O – verklaarbaar uit diverse factoren (visie, middelen, opgaven, etc.) En ook hier geldt dat die verschillen feitelijk leiden tot een ongelijk speelveld en maakt harmonisatie wenselijk. Daarbij is met het oog op een (blijvende) toegevoegde waarde verbreding en verdieping van belang. Dat wil onder andere zeggen:

- Analyse van doorwerking van beleid;
- Het uitvoeren van realitychecks;
- Toezicht op inhoudelijke thema's (geluid, veiligheid, participatie);
- Een meerjaren(ontwikkel)agenda in de focus van het IBT.

Het perspectief van het IBT-O ligt dan in het doorbreken van de repeterende cyclus van 'documenten controleren' richting het agenderen van relevante opgaven en het zichtbaar maken van waar beleid (niet) werkt. Zo ontstaat ruimte voor een toezichtagenda die niet alleen voldoet aan de wet, maar vooral bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Denkrichting

Het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet staat of valt met helderheid over wat er getoetst wordt en waarom. Hoewel alle provincies hun oordeel baseren op het Omgevingsbesluit, richt de toetsing zich nu nog vaak op een smalle invulling: artikel 13.5 t/m 13.7 (aanwezigheid van strategie, UP en evaluatie). Er is bij de provincies behoefte aan verbreding, verdieping en meer afstemming. De volgende elementen vormen een basis voor een gezamenlijke focus:

1. Algemeen uitgangspunt: dicht bij de wet blijven
De toetsing blijft bij voorkeur dicht bij de systematiek van de wet: focus op naleving, kwaliteit en samenhang van de instrumenten. Aanvullende normen zoals kwaliteitscriteria 3.0 of de rol van de gemeenteraad kunnen aanleiding zijn voor gesprek, maar vormen géén formele toetsingsnorm zoals niet wettelijk verankerd.

2. Minimaal een uniforme basis in de focus: wettelijke documenten, hun kwaliteit én samenhang
De provincies toetsen op uniforme wijze de wettelijke vereisen op aanwezigheid, inhoud en inhoudelijke samenhang (voor VTH: strategie, uitvoeringsprogramma, evaluatie/verslag). Dit op basis van een groeimodel: om te beginnen eerst minimaal ten aanzien van art.13.5 tot en met 13.7, later ook voor andere wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet.

3. Focus van realitychecks
Realitychecks zijn belangrijk. Niet alleen om in de oordeelsvorming voorbij de papieren werkelijkheid te kijken, maar ook om gemeenten handvatten te bieden voor verbetering. Realitychecks zijn niet alleen een controle-instrument maar ook een ontwikkelinstrument. Een realitycheck zou bijvoorbeeld een onderdeel kunnen zijn van het verscherpt toezicht: de gemeente zelf inzichtelijk laten maken hoe de instrumenten feitelijk doorwerken.

4. Perspectief van een meer thematische focus
Een thematische insteek bij het toezicht op de Omgevingswet biedt het perspectief om concreet te maken of en hoe instrumenten doorwerken c.q. wat het gevolg is van het (niet) voldoen aan de eisen van de omgevingswet. Dat geldt voor de VTH-beleidscyclus, bijvoorbeeld de doorwerking van doelstellingen op het vlak van erfgoed in de uitvoering en de resultaten die dat oplevert. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een inhoudelijke beoordeling van een omgevingsplan dan wel de doorwerking van het omgevingsplan in de VTH-cyclus. Bijvoorbeeld waar het gaat om geluidnormering of omgevingsveiligheid (aandachtsgebieden[1]).

[1] Zie Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): ruimtelijke zones rond risicobronnen.

5. Risico- en omgevingsanalyse als basis voor prioritering
Het lijkt logisch dat het IBT-O meer risicogestuurd wordt ingestoken bij het aanbrengen van focus. Dat wil zeggen bij het bepalen van welke gemeenten prioriteit moeten hebben bij het toezicht, welke thema's een plek moeten hebben in de toezichtcyclus én waar de focus moet liggen bij individuele gemeenten, zowel in de fase van oordeelsvorming als in de fase van interventie.

Kortom: Een toekomstgerichte aanpak vraagt om een uniforme basis (wettelijke documenten en kwaliteit), versterking via thematische verdieping, en inzet van realitychecks als leer- én interventie-instrument. Toezicht wordt zo meer dan controle maar ook stimulans voor verbetering.

Bouwsteen 4: Methodiek oordeelsvorming

Schets praktijk

1. Wijze van gegevensverzameling en aard van de gebruikte gegevens (bronnen)

De gegevensverzameling binnen het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) kent in de praktijk een combinatie van standaardisatie en maatwerk. In vrijwel alle provincies vormt de documentanalyse van gemeentelijke VTH-producten – met name de uitvoeringsstrategie, het uitvoeringsprogramma en de evaluatie – het vertrekpunt. Deze documenten worden vaak opgevraagd via e-mail of, in een groeiend aantal provincies, via een digitale uploadomgeving op de provinciale website of een beveiligd portaal. Gemeenten leveren daar hun stukken aan, soms op vaste momenten in het jaar. Het moment waarop de provincies de stukken willen ontvangen verschilt overigens: vroeg in het jaar, in het midden van het jaar, binnen bepaald tijdsinterval of individuele afspraken,

Daarnaast maken veel provincies gebruik van zelfevaluaties of digitale vragenlijsten die door gemeenten worden ingevuld voorafgaand aan de beoordeling. Deze zelfevaluaties geven inzicht in hoe gemeenten zelf hun documenten en uitvoering beoordelen, en dienen vaak als input voor het gesprek. In de meeste provincies vinden daarnaast één of meerdere ambtelijke gesprekken plaats, bedoeld voor duiding, toelichting, hoor en wederhoor. In sommige gevallen worden ook bestuurlijke gesprekken gevoerd.

De aard van de gebruikte gegevens is divers. De primaire bron bestaat uit de gemeentelijke VTH-documenten zelf, die worden getoetst aan de wettelijke eisen. Daarnaast worden in toenemende mate secundaire bronnen betrokken, zoals toezichtsignalen uit eerdere jaren, informatie uit de VNG-monitor Omgevingswet, gegevens uit het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), informatie uit raadsinformatiesystemen of uit audits en thematoezicht. Deze aanvullende bronnen worden met name ingezet voor risicobeoordeling, agendering en verdieping.

2. Beoordelingskader en wijze van beoordelen

Binnen het IBT-O werken de meeste provincies met een beoordelingskader in de vorm van een toetsmatrix of scoremodel. Hierin worden de gemeentelijke VTH-documenten – zoals de uitvoeringsstrategie, het uitvoeringsprogramma en de evaluatie – beoordeeld op aanwezigheid, kwaliteit en samenhang. De basis van het beoordelingskader zijn de artikelen 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbesluit. Het ‘model Utrecht’ lijkt daarbij min of meer de standaard te worden.

Diverse provincies hanteren daarnaast inhoudelijke toetsingscriteria, zoals de BIG-8 of aanvullende bepalingen uit de Omgevingswet, zoals de zorgplichtartikelen (art. 18.20 Ow). Sommige provincies voeren bovendien een ‘realitycheck’ uit: een toets op de vraag of wat op papier staat daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast of gerealiseerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van aanvullende gesprekken, veldbezoeken of het vergelijken van documenten met signalen uit eerdere toezichtjaren of externe bronnen.

In enkele provincies wordt de beoordeling gecombineerd met een zelfevaluatie van de gemeente, waarbij het oordeel van de provincie wordt afgezet tegen het zelfbeeld van de gemeente. Dat biedt aanknopingspunten voor dialoog en reflectie. De beoordeling zelf is in de meeste provincies nog een handmatig proces, maar sommige provincies experimenteren met inzet van kunstmatige intelligentie (AI) om de documenten automatisch te analyseren op structuur, volledigheid en kernbegrippen. Dit staat echter nog in de kinderschoenen.

Bij de uiteindelijke oordeelsvorming wordt in de meeste provincies het principe van hoor- en wederhoor gehanteerd. Het uiteindelijke oordeel wordt vaak in een kleurcode uitgedrukt, voorzien van een toelichting en eventueel een ontwikkeladvies of verbetervoorstel. Deze oordelen worden vastgelegd in een toezichtsbrief aan het college van B&W, en soms gedeeld met de gemeenteraad of opgenomen in een openbaar dashboard.

Tot slot hanteren provincies een ontwikkelgerichte benadering bij de oordeelsvorming: het oordeel is niet alleen bedoeld om te toetsen, maar ook om het gesprek over verbetering op gang te brengen. In plaats van alleen "goed" of "onvoldoende" wordt gekeken naar waar een gemeente staat in haar ontwikkeling, wat de verbeterpunten zijn, en hoe de provincie daarbij kan ondersteunen.

Bespiegeling

De gedeelde basis wordt gevormd door de vereiste documenten uit het Omgevingsbesluit. De wijze waarop deze (moeten) worden aangeleverd verschilt nog wel. Dat geldt ook voor het gebruik van aanvullende bronnen. Op zichzelf moeten die verschillen niet als een principieel knelpunt worden gezien. Hier is voor een aantal provincies (en gemeenten) mogelijk nog wel wat efficiëntie te halen en kan het gebruik van aanvullende bronnen (gesprekken, zelfevaluaties, secundaire bronnen) de oordeelsvorming inhoudelijk en qua onderbouwing sterker maken. Bij het laatste gaat het niet alleen om kwantitatieve gegevens maar (juist) om kwalitatieve gegevens. Dit is vooral een interessant punt waar het gaat het leren van elkaar.

Het gegeven dat provincies niet allemaal op hetzelfde moment de stukken opvragen van de gemeenten stemt tot nadenken, hoewel voor elke gebruikte variant iets te zeggen valt. Toch lijkt het voor de hand liggend om de procedure hier te uniformeren, waarbij leidend zou moeten zijn wat het beste moment is om het oordeel van het IBT-O goed te laten landen in de lokale beleidscyclus en mogelijk P&C-cyclus.

Dat de reikwijdte van de oordeelsvorming (de focus van het IBT) verschilt kan als een aandachtspunt worden gezien met het oog op een gelijk speelveld. Zie ook eerdere constateringen daarover. Hier zit nog wel wat ruimte in door te bekijken wat onderdeel is (of moet zijn) van het ‘harde oordeel’ en het deel van het oordeel dat meer gericht is ontwikkeling en leren. Dit is een aandachtspunt voor een groeimodel in de harmonisatie van het IBT-O.

In de basis hanteren vrijwel alle provincies een vergelijkbaar beoordelingskader: zij toetsen of gemeenten voldoen aan de verplichtingen uit het Omgevingsbesluit, in het bijzonder de artikelen 13.5 tot en met 13.7 (strategie, uitvoeringsprogramma, evaluatie). Er zijn wel verschillen in het gebruikte instrumentarium om tot een beoordeling te komen. Variërend van een aandachtspuntenlijst tot een uitgewerkte scoringsmethodiek. Steeds meer provincies hanteren (of gaan dat doen) wat het laatste betreft met het ‘model Utrecht’. Het uniformeren van de methodiek voor de oordeelsvorming over de naleving van het Omgevingsbeleid moet een speerpunt zijn.

Een ander punt is dat het toetsen van documenten in de huidige praktijk veel tijd vraagt. Enkele provincies verkennen daarom de inzet van AI of geautomatiseerde beoordeling om documenten efficiënter op hoofdlijnen te analyseren. Dit opent perspectieven: de beoordeling kan meer uniformer worden (met een getraind, gezamenlijk ontwikkeld model), en de vrijgekomen tijd kan worden ingezet voor verdieping, thematisch toezicht of betere begeleiding van gemeenten. Hiermee ontstaat een modernere vorm van toezicht: gestandaardiseerd waar mogelijk, maatwerk waar nodig. AI zou mogelijk nog breder ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld bij de ondersteuning bij het maken van een omgevings- en risicoanalyse of het in beeld brengen van patronen.

Denkrichting

Om te komen tot een steviger, effectiever en tegelijk uitvoerbaar toezicht op de Omgevingswet, ligt er een kans om de beoordelingsmethodiek van provincies te stroomlijnen en te verrijken. Uit de praktijk blijkt dat een combinatie van objectieve basisbeoordeling, gerichte verdieping en contextgevoeligheid goed werkt. De volgende elementen kunnen daarbij het fundament vormen:

1. Aanlevering van de informatie
Er is nu veel variatie in het moment waarop gemeenten documenten aanleveren en provincies die beoordelen. De keuze daarin is op zich geen halszaak. Het kan wel verstandig zijn om bij de 'timing' te kijken waar (op welk moment) een IBT-oordeel het beste aansluit bij bijvoorbeeld de gemeentelijke (planning- en controle)cyclus. Daarbij ook de afweging zijn of het nodig en vanuit de beleids- en uitvoeringscyclus gezien wenselijk is dat alle documenten op hetzelfde moment moeten worden ingediend. Aanleveren van de verschillende documenten op verschillende momenten kan helpen de werkdruk bij het IBT-O te spreiden.

Een ander ontwikkelpunt is de wijze van aanleveren. Een aantal provincies werkt met een portal en afgeschermde omgeving waar gemeenten hun documenten kunnen uploaden. Dit biedt ook de mogelijkheid om een gezamenlijke werkomgeving te creëren.

2. Het hanteren van een uniforme toetsmatrix voor de basisbeoordeling
Alle provincies hanteren een uniform toetsingskader (toetsmatrix), gekoppeld aan de eisen van het Omgevingsbesluit (13.5–13.7). Dit vormt de juridische ondergrens. In combinatie met AI-ondersteunde documentanalyse (zoals al verkend in enkele provincies) kan dit proces efficiënter én consistenter worden ingericht. Zo wordt de beoordeling landelijk vergelijkbaar en ontstaat meer ruimte voor verdieping.

2. Vragenlijst als zelfreflectie – beknopt en doelgericht
Een korte vragenlijst aan gemeenten, gericht op zelfevaluatie kan waardevolle input geven, onder andere over het bewustzijn van sterktes en zwaktes. De inzet ervan moet echter duidelijk worden gecommuniceerd: deze dient niet als 'zelfrapportage', maar als aanvulling op de beoordeling én als startpunt voor het gesprek.

3. Verdiepende gesprekken – voor duiding, stimulans en hoor/wederhoor
Het gesprek blijft een onmisbaar onderdeel van de methodiek. Niet als vrijblijvende ontmoeting, maar met een duidelijke functie:

- Voor oordeelsvorming: duiding van feiten, uitleg over context, ophelderen van onduidelijkheden;
- Als interventiemiddel: reflectie en stimulans tot verbetering, eventueel in groepsvorm (regiotafels);
- Voor behoorlijk bestuur: vormgeven van hoor- en wederhoor bij voorlopige beoordelingen.

Het moment van het gesprek (vooraf, tussentijds of na toetsing) moet afhankelijk zijn van de zwaarte van de bevindingen en de relatie met de gemeente.

4. Secundaire bronnen *als strategisch instrument*
Secundaire bronnen zoals de VNG-monitor Omgevingswet, DSO-gegevens, raadsinformatiesystemen of eerdere toezichtsignalen kunnen actief worden ingezet voor:

- Agendavorming: welke thema's vragen extra aandacht?
- Onderbouwing van het oordeel: objectieve aanvullende signalen;
- Risicogerichte inzet: beter prioriteren van capaciteit en aandacht.

Kortom: Een stevigere en effectievere beoordelingsmethodiek in het IBT-O vraagt om stroomlijning en verrijking. Een uniforme toetsmatrix vormt de basis, aangevuld met AI-analyse, gerichte zelfevaluatie en verdiepende gesprekken. Slimme inzet van secundaire bronnen versterkt de oordeelsvorming en maakt risicogestuurd werken mogelijk. Afstemming in timing en wijze van aanlevering kan bovendien werkdruk spreiden en de aansluiting op de gemeentelijke cyclus verbeteren

Bouwsteen 5: Interventiestrategie

Schets praktijk

1. Interventieladder: opbouwend en proportioneel optreden

Vrijwel alle provincies hanteren een vorm van een interventieladder – een stapsgewijze aanpak waarbij de zwaarte van de interventie meegroeit met de ernst of hardnekkigheid van de constateringen. Deze ladder is vaak gebaseerd op de principes van proportionaliteit en behoorlijk bestuur, en moet ruimte bieden voor maatwerk. De meest voorkomende stappen in deze ladder zijn:

Stap 1: Toezichtsbrief
Iedere gemeente ontvangt een schriftelijke terugkoppeling van het toezicht, meestal gericht aan het college van B&W, soms ook aan de gemeenteraad. De toon varieert: van feitelijk-informerend tot reflectief en richtinggevend.

Stap 2: Hoor- en wederhoorgesprek
Bij twijfel of tekortkomingen wordt het voorlopige oordeel besproken met de gemeente. Dit kan informeel zijn, maar in veel provincies is dit een vast onderdeel van de toezichtcyclus.

Stap 3: Reflectie- of verdiepingsgesprek
Hier worden niet alleen de bevindingen besproken, maar ook de context en mogelijke verbetermaatregelen. Sommige provincies voeren deze gesprekken individueel; andere organiseren ze (ook) groepsgewijs (“kampvuurgesprekken” of “dialoogtafels”).

Stap 4: Verbetertraject of -plan
Bij herhaalde of structurele tekortkomingen kan een provincie vragen om een concreet verbeterplan, of zelf een intensiever toezichttraject starten.

Stap 5: Formele interventie
In theorie is de zwaarste stap indeplaatsstelling op basis van de Gemeentewet/Provinciewet. In de praktijk wordt deze maatregel nergens toegepast binnen het IBT-O, omdat de directe maatschappelijke gevolgen van bijvoorbeeld het ontbreken van een VTH-programma vaak niet zwaar genoeg zijn. Er zijn wel voorbeeld van indeplaatsstelling op casusniveau.

De stijl waarin de interventieladder wordt ingevuld verschilt nadrukkelijk tussen de provincies: van terughoudend en relationeel tot ‘stevig doorpakken’.

2. Stimulerende aanpak en prikkels: toezicht als ontwikkeling

Naast normtoezicht zetten veel provincies bewust in op een stimulerende, lerende toezichtstijl, passend bij de geest van de Omgevingswet. Hierin is de interventie niet primair gericht op ‘ingrijpen’, maar op ondersteuning, bewustwording en gezamenlijke verbetering.

Voorbeelden van deze stimulerende aanpak zijn:

- Reflectieve gesprekken met gemeenten, waarin ruimte is voor toelichting, duiding en gezamenlijke leerpunten. Deze gesprekken kunnen thematisch worden ingericht (bijv. op erfgoed, handhaving, participatie).
- Aanbieden van formats, handreikingen en best practices, waarmee gemeenten hun beleids- en uitvoeringscyclus kunnen versterken.

- Thematische leerbijeenkomsten of intervisie, waarin meerdere gemeenten met vergelijkbare opgaven ervaringen uitwisselen.
- Toegang tot ontwikkeltrajecten of verdiepende ondersteuning;
- Uitgesproken complimenten in toezichtbrieven of tijdens gesprekken.

Het doel van deze aanpak is het stimuleren van het lerend vermogen van gemeenten en het versterken van het toezicht als partnerschap, waarbij provincie en gemeente samen verantwoordelijk zijn voor een betere uitvoering.

Bespiegeling

De interventiepraktijk in het IBT-O laat zowel overeenkomsten als verschillen zien. Alle provincies geven schriftelijk terugkoppeling, hanteren hoor- en wederhoor, en voeren (in enige vorm) gesprekken over de beoordeling. Ook gaan provincies in principe uit van de interventieladder uit de Wrgt, maar de wijze van toepassing daarvan verschilt sterk. Waar sommige provincies gestructureerd toewerken naar verbetertrajecten (en ook 'doorpakken'), blijven anderen op het niveau van signalering en dialoog.

Die variatie weerspiegelt de beleidsvrijheid die de provincies hebben. Maar ook hier – en mogelijk juiste hier – kan het ontbreken van een gelijk speelveld zich wreken en de geloofwaardigheid en effectiviteit ondermijnen. Bij gemeenten met vergelijkbare constateringen volgen verschillende interventies. Nu kan dat wel gelegitimeerd zijn, maar het moet dan wel transparant zijn. Vergelijk dit met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LSHO). Ook daar is ruimte voor proportionaliteit. Er wordt niet alleen gekeken naar de 'ernst' van de overtreding maar ook naar de houding (of het motief) van de overtreder. Dat zou een afweging kunnen zijn om bij ogenschijnlijk gelijke constateringen toch een wat andere (stijl van) interventie te hanteren. Dit moet dan wel op het niveau van de individuele gemeenten afgewogen worden en niet op het niveau van het IBT-O door een provincie als geheel. Het betekent overigens dat het kunnen schakelen in 'stijl' van de interventie eisen stelt aan het 'IBT-O als instrument'.

In de praktijk is het nog niet voorgekomen dat het tot een indeplaatsstelling is gekomen. In de regel is het 'bestuurlijk escaleren' als hoogste trede op de interventieladder voldoende. Toch is het interessant om te bezien of het IBT-O ook echt zou kunnen 'doorpakken' door het toezicht ook meer langs inhoudelijke thema's of mogelijk zelfs casuïstiek in te steken. Dat wil zeggen als het generieke toezicht (op bijvoorbeeld de artikelen 13.5 t/m 13.7 Omgevingsbesluit) niet tot structurele verbetering leidt (maar alleen tot reactief en 'papieren gedrag'). Een realitycheck op deze thema's laat zien of de instrumenten uit het Omgevingsbesluit daadwerkelijk landen in de praktijk. En waar dat niet zo is, kan het toezicht zichtbaar maken wat de maatschappelijke impact is van het niet voldoen aan wettelijke eisen. Dat biedt handvatten om daadwerkelijk in te grijpen én om de gemeenteraad zijn rol in het kader van de (horizontale) controle te pakken. Dat draagt bij aan een versterking van het gezag van het IBT-O en de versterking van het openbaar bestuur.

De meer stimulerende aanpak kan een belangrijke flankerende rol hebben in het creëren van bewustzijn en (een intrinsieke motivatie voor) verbetering van de uitvoeringspraktijk. Dit past nadrukkelijk binnen de ATT en hoeft zeker niet op gespannen voet te staan met de interventieladder. Het stelt wel eisen aan de competenties van de IBT-ers.

Denkrichting

Niet alleen in de oordeelsvorming maar ook bij de interventie is (enige) harmonisatie wenselijk. Een gezamenlijke interventiestrategie betekent: duidelijkheid over de ondergrens, zichtbaarheid van het

optreden, en ruimte voor ondersteuning en maatwerk. Met daarbij ruimte voor regionale verschillen in aanpak, bijvoorbeeld door verschillen in omvang, bestuurlijke cultuur of capaciteit. De basislijn moet duidelijk zijn: wanneer en hoe wordt opgetreden bij tekortkomingen. Met interventie bedoelden we hier overigens niet alleen 'ingrijpen' maar ook prikkelen en stimuleren.

1. Corrigerende interventie: een uniforme interventieladder met ruimte voor maatwerk als basis
Om meer eenduidigheid te brengen in het optreden binnen het IBT-O, werken alle provincies met de interventieladder. De basisaanpak is hierin uniform maar in de uitwerking is ruimte voor eigen accenten. Een duidelijke een eenduidige interventieladder bevordert rechtsgelijkheid, transparantie en voorspelbaarheid, en ondersteunt tegelijkertijd een lerende, stimulerende toezichtstijl.

De provinciale ruimte voor een eigen invulling wordt enerzijds vooral gezocht in de stijl waarin de interventie wordt ingezet. Daarbij is vooral de opstelling, historie en context van de gemeente (bijvoorbeeld in een fusieproces, reorganisatie, etc.) bepalend in combinatie met de inhoudelijke constateringen leidend.

Anderzijds hebben provincies de ruimte om aanvullende instrumenten of (stimulerende) interventies in te zetten als het aanbieden van handreikingen, reflectiebijeenkomsten of ontwikkeltrajecten.

Indeplaatsstelling?

Indeplaatsstelling is het zwaarste interventiemiddel binnen het IBT, waarbij de provincie (tijdelijk) gemeentelijke taken overneemt bij ernstige of aanhoudende taakverwaarlozing. In de praktijk is dit instrument binnen het IBT-O nog nooit toegepast. De reden is vooral juridisch en bestuurlijk: het ontbreken van een VTH-programma is formeel onrechtmatig, maar de directe gevolgen voor de leefomgeving zijn vaak lastig aantoonbaar, wat de legitimatie voor zo'n ingrijpende maatregel ondermijnt.

Toch wordt gedacht aan alternatieve scenario's waarin indeplaatsstelling wél meer draagvlak zou kunnen krijgen. Bijvoorbeeld als papieren tekortkomingen samengaan met concrete maatschappelijke risico's, zoals geluidsoverlast, omgevingsveiligheid of stagnerende vergunningverlening. In zo'n geval kan de provincie de stap beter onderbouwen vanuit het algemeen belang. Een andere denkrichting is casusgestuurde indeplaatsstelling: een thematisch en tijdelijk ingrijpen door de provincie bij herhaald falen van een gemeente op een specifiek terrein, eventueel met inzet van externe ondersteuning. Zo kan het instrument proportioneel en doelgericht worden ingezet, zonder willekeur.

2. Stimulerende interventie

Een stimulerende interventiestrategie betekent dat het toezicht niet alleen tekortkomingen signaleert, maar ook actief inzet op het belonen, aanmoedigen en ondersteunen van gemeenten die zich ontwikkelen of extra inspanningen leveren. Onderdelen daarin kunnen zijn:

- Ook een positief waarderende terugkoppeling in de toezichtbrieven en bestuurlijke waardering: wat is / gaat goed?
- Leertrajecten opzetten, themabijeenkomsten organiseren of pilots opzetten. Eventueel 'over de provinciegrenzen heen'.

- Het delen van best-practices (eventueel via een dashboard);
- Het opstellen en delen van handreikingen en formats;
- Gezamenlijke reflecties zowel op de uitvoeringspraktijk (waar lopen gemeenten tegenaan? Welke vragen hebben ze?) als op de toezichtprakijk.

Kortom: Een gezamenlijke interventiestrategie binnen het IBT-O bevordert rechtsgelijkheid, transparantie en effectiviteit, met ruimte voor maatwerk en regionale verschillen. De uniforme interventieladder biedt een gedeelde basis, waarbij stimulerende interventies zoals handreikingen en leertrajecten net zo belangrijk zijn als corrigerende stappen. Indeplaatsstelling blijft uitzonderlijk, maar kan proportioneel worden ingezet bij ernstige en herhaalde tekortkomingen met maatschappelijke impact. Zo krijgt toezicht meer betekenis als zowel spiegel als aanjager voor verbetering.

Bouwsteen 6: Rapportage

Schets praktijk

Binnen het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) hanteren alle provincies de toezichtsbrief per gemeente, maar de inhoudelijke uitwerking en mate van openbaarmaking verschillen sterk. De meest voorkomende rapportagevorm is de individuele toezichtbrief, die in alle provincies wordt ingezet. Daarnaast ontwikkelen steeds meer provincies digitale dashboards en brengen sommigen een jaarlijks openbaar verslag uit.

Toezichtsbrieven: gemeenschappelijke basisvorm
Alle provincies sturen een jaarlijkse brief naar gemeenten met de uitkomst van het toezicht. De inhoud varieert: in sommige provincies is dit beperkt tot een samenvattend oordeel in andere gevallen bevat de brief een uitgebreide analyse, eventueel met verbetervoorstellen of reflectieve elementen. Brieven zijn meestal bestuurlijk (gericht aan het college), maar in enkele provincies worden ze ook aan de gemeenteraad gestuurd. De terugkoppeling is daarmee uniform in vorm, maar gedifferentieerd in inhoud en diepgang.

Jaarverslagen: beperkt verspreid
Slechts enkele provincies publiceren structureel en actueel een openbaar jaarverslag over het IBT-O. Deze jaarverslagen bieden zowel een overzicht van algemene trends als toelichting op oordelen per gemeente of domein. Andere provincies hebben hun verslaglegging niet of slechts beperkt vormgegeven of is het laatste verslag meer dan drie jaar oud of ontbreekt het volledig.

Dashboards en IBT-kaarten: in opkomst
Een aantal provincies zet in op digitale ontsluiting van toezichtresultaten. Deze dashboards of kaarten tonen gemeentelijke scores op (onderdelen van) het toezicht. Globaal onderverdeeld in provincies met een interactief (deels) openbaar dashboard, provincies met een dashboard in opbouw en provincies die werken zonder dashboard.

Bespiegeling

De rapportagepraktijk binnen het IBT-O laat aanzienlijke verschillen zien tussen provincies. Hoewel alle provincies jaarlijks individuele toezichtbrieven sturen, ontbreekt bij het merendeel een actueel openbaar jaarverslag of een functionerend dashboard.

De verschillen hebben tot gevolg dat maar in een deel van de provincies de beoordelingen publiekelijk zichtbaar zijn. En dat daar waar deze zichtbaar zijn dit deels is zonder context (alleen scores) en in andere provincies een compleet oordeel mét trends, scoreoverzicht en toelichting beschikbaar is.

Het ontbreken van een jaarverslag staat op gespannen voet met wat de provincies van gemeenten vragen: van provincies mag worden verwacht dat zij zelf handelen naar de principes die zij gemeenten voorhouden: transparantie, cyclisch werken en verantwoording. Een openbaar IBT-O-jaarverslag zou daar een vanzelfsprekend onderdeel van moeten zijn – “practice what you preach”.

Deze dashboards vergroten de transparantie en vergelijkbaarheid, maar roepen ook vragen op over communicatie, context en duiding van scores. En vooral: wat zijn het doel, de doelgroep en het uiteindelijke effect ervan? Hierbij gelet op kosten en baten.

Denkrichting

Een versterking van het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) heeft baat bij meer uniformiteit en samenhang in de wijze van rapporteren. Dat begint bij het structureel vastleggen en delen van bevindingen, niet alleen richting individuele gemeenten, maar ook publiekelijk maken.

Het jaarlijks opstellen van een openbaar IBT-O-verslag moet voor alle provincies vaste praktijk zijn. Daarmee geven provincies invulling aan de eigen beleids- en uitvoeringscyclus – zoals ze dat van gemeenten verwachten – en versterken zij hun legitimiteit als stelselpartner. Inhoudelijk kan dit verslag niet alleen de algemene trends en toezichtresultaten bevatten, maar ook reflecties op interventies, leerervaringen en knelpunten in het stelsel.

Daarnaast biedt het gezamenlijk ontwikkelen van een gestandaardiseerd format of richtlijn voor jaarverslagen en toezichtbrieven meer inzicht, helderheid en vergelijkbaarheid. Deze rapportages kunnen waar mogelijk inhoudelijk worden verbonden met de “Staat van VTH”, zodat provinciale en landelijke toezichtinformatie elkaar versterken.

Wat betreft dashboards en IBT-kaarten ligt de uitdaging in doelgericht gebruik: deze instrumenten zijn geen doel op zich, maar kunnen dienen als interne stuurinformatie, als gespreksstarter met gemeenten, of – mits goed toegelicht en niet alleen beperkt tot ingekleurde kaartjes – als publieke verantwoordingsvorm. Het kan een basis zijn voor gemeenten om gebruik te maken van ‘best practices’: welke gemeenten ‘kleuren groen’ en kunnen voor een gemeente met een negatieve beoordeling als voorbeeld dienen? Eventueel ook buiten de eigen provinciegrenzen.

Kortom: Een sterker IBT-O vraagt om structurele, openbare en vergelijkbare rapportages. Jaarlijkse IBT-O-verslagen en een gezamenlijk format voor toezichtbrieven vergroten transparantie en versterken de rol van provincies als stelselpartner. Dashboards en kaarten kunnen daarbij waardevolle hulpmiddelen zijn, mits ze goed worden toegelicht en gericht zijn op leren, duiden en verbeteren – zowel binnen als buiten de eigen provincie.

Bouwsteen 7: Organisatie en kwaliteitsborging

Schets praktijk

De organisatie van het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) is in de meeste provincies functioneel belegd binnen een toezichtteam of beleidscluster. De inrichting, personele inzet en borging van kwaliteit verschillen aanzienlijk. Bij instelling van de Wet revitalisering generiek toezicht (2012) heeft elke provincie, ongeacht omvang en/of aantal gemeenten, 1 fte toegewezen gekregen voor uitvoering van het IBT-O. Door interne ontwikkelingen binnen individuele provincies zijn hier verschillen in ontstaan.

Capaciteit en personele inzet
In totaal hebben acht van de twaalf provincies minimaal 2 fte beschikbaar voor het IBT-O, waarvan enkele structureel met meer dan 3 fte werken. In deze provincies is IBT een herkenbare taak met duidelijke rolinvulling en continuïteit.

Aan de andere kant zijn er provincies met beperkte capaciteit (soms zelfs als ‘taak erbij’). Dit beperkt de ruimte voor verdieping, thematisch toezicht of het voeren van reflectiegesprekken. De personele druk vergroot bovendien de afhankelijkheid van individuele IBT-medewerkers, waardoor persoonlijke stijl en ervaring extra bepalend kunnen zijn.

Expertise en ontwikkeling
Structurele aandacht voor de ontwikkeling van expertise en competenties is nog beperkt. Enkele provincies hebben opleiding als onderdeel van de kwaliteitsborging. Gericht op zaken als toezichtvaardigheden, gespreksvoering, beleidsanalyse en juridische duiding.

Daarnaast verwijzen sommige provincies naar informele vormen van deskundigheidsbevordering, zoals deelname aan leerkringen, intervisie of kennisdeling met collega’s. In veel gevallen ontbreekt echter een expliciet opleidingsplan of deskundigheidsprofiel, wat de borging van kennis en continuïteit kwetsbaar maakt, zeker bij personele wisselingen.

Procesinrichting en interne werkafspraken
Enkele provincies hebben het beoordelingsproces duidelijk gestructureerd, inclusief vaste cycli, contactmomenten en beschrijving van werkprocessen. Andere provincies zijn bezig met het vastleggen of vernieuwen van interne werkprocessen. Daar ligt de nadruk momenteel op maatwerk per gemeente of is het toezicht nog sterk in ontwikkeling.

Evaluatie en kwaliteitsborging
Structurele evaluatie is nog geen gemeengoed. Slechts enkele provincies voeren systematisch (interne of externe) evaluaties uit van hun eigen toezichtaanpak. Dat gebeurt via een klankbordgroep, collegiale toetsing of audits. Andere provincies voeren incidentele reflecties uit, veelal informeel en zonder structurele opvolging. Dit maakt het lastig om van ervaringen te leren, koers bij te stellen of toezichtprestaties aan te tonen.

Bespiegeling

De aanzienlijke verschillen tussen provincies in de organisatorische inrichting van het IBT-O zijn deels verklaarbaar vanuit historische, praktische en bestuurlijke factoren. Provincies met een groter

aantal gemeenten of een langere toezichttraditie hebben eerder geïnvesteerd in formalisering, capaciteit en cyclisch werken. Kleinere provincies of provincies met beperkte formatie zijn vaak pragmatisch georganiseerd, met een focus op maatwerk en beperkte mogelijkheden tot structurele verdieping of evaluatie. Ook bestuurlijke voorkeur speelt een rol: sommige provincies kiezen bewust voor een zachte, relationele benadering zonder stevige toets- of leerstructuur, passend bij de omvang en omgang in de provincie.

Verschillen in capaciteit en kwaliteitsborging dragen er aan bij dat er (noodgedwongen) sprake is van een ongelijk speelveld. En het zet in een aantal provincies de effectiviteit van het IBT onder druk: zonder voldoende capaciteit, expertise of reflectie blijft het toezicht beperkt tot signalering zonder gedegen opvolging.

Voor de positie van provincies in het stelsel betekent dit dat hun rol als stelselverantwoordelijke en ‘wachter van de publieke belangen’ ondermijnd kan raken. Zeker als het Rijk kritischer gaat kijken naar de uitvoering, kan een gebrek aan professionalisering of verantwoording leiden tot druk op de autonomie van provincies. Meer onderlinge afstemming en gezamenlijke kwaliteitsstandaarden zijn daarom essentieel om het gezag, de geloofwaardigheid én de ontwikkelkracht van het IBT-O te versterken.

Denkrichting

Voor een toekomstbestendig interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) is een stevigere gezamenlijke basis nodig.

Processen borgen
Die begint bij het formaliseren van werkprocessen. Door – voor in elk geval de meest elementaire zaken - het toezichtproces eenduidig vast te leggen, wordt het werk transparant, overdraagbaar en toetsbaar en kunnen provincies bovendien beter van elkaar leren.

Minimumcapaciteit
Daarnaast is het cruciaal dat elke provincie beschikt over minimaal 2 medewerkers IBT-O met indicatief minimaal de helft van de tijd besteed aan het IBT-O. Dit is niet alleen nodig om de kwaliteit te kunnen borgen (zorgvuldigheid, tijdigheid etc.) maar ook om ruimte te hebben voor zowel toetsing, gesprek als thematische verdieping. De totaal benodigde capaciteit zal ook afgemeten moeten worden aan het aantal gemeenten waarop toezicht moet worden gehouden.

Landelijk bundelen?

Niet alle provincies hebben de schaal of middelen om zelf AI-toepassingen, formats of ondersteunende instrumenten te ontwikkelen. Door landelijk samen te werken – bijvoorbeeld via een gezamenlijke ontwikkellijn onder het IPO – kunnen centrale voorzieningen ontstaan, zoals een gestandaardiseerde AI-tool voor documentanalyse, handreikingen per toezichtfase, of een dashboard met actuele toetsgegevens. Er kan worden gedacht aan het opzetten van een interprovinciale expertpool of ondersteuningsstructuur voor thematisch of risicogestuurd toezicht. Zo ontstaat een gedeelde infrastructuur die ruimte laat voor maatwerk, maar zorgt voor meer gelijkheid en professionaliteit in het stelsel als geheel.

Deskundigheid en competenties
Wat nu vaak ontbreekt, is structurele aandacht voor kwaliteit, deskundigheid en competenties (onderzoek en interventie). Het ontwikkelen van een gezamenlijk profiel voor de IBT’er, gekoppeld

aan een leeragenda (bijv. juridische kennis, interventievaardigheden, gespreksvoering), kan hierbij helpen. Provinciale samenwerking in trainingen en leerkringen kan de effectiviteit én onderlinge samenhang versterken.

Evaluatie en leercurves
Ten slotte moeten de provincies zelf meer als lerende organisaties opereren. Dat vraagt om regelmatige evaluatie van de eigen aanpak – inhoudelijk én procesmatig – én om het delen van inzichten, bijvoorbeeld via intervisie op casusniveau. Zo groeit het IBT-O als toezichtinstrument én als professioneel vakgebied.

Kortom: Een toekomstbestendig IBT-O vraagt om een gezamenlijke basis in organisatie en kwaliteitsborging. Dat begint met het formaliseren van werkprocessen, voldoende inzetbare capaciteit (minimaal 2 medewerkers per provincie), en structurele aandacht voor deskundigheid en ontwikkeling. Landelijke samenwerking op tools en ondersteuning biedt efficiency en kwaliteitswinst. Tot slot hoort een lerende aanpak erbij: regelmatige evaluatie en kennisdeling versterken het toezicht én het vakmanschap.

Bouwsteen 8: Positie in het stelsel

Schets praktijk

Het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) is een wettelijk verankerde taak van de provincies. Het IBT-O ontleent zijn juridische grondslag aan diverse wetten, waaronder de Grondwet (art. 124), de Gemeentewet en Provinciewet (inzake indeplaatsstelling en vernietiging), de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet en de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt). De Wrgt (2012) heeft het toezicht teruggebracht tot een sober, proportioneel en generiek stelsel, met als uitgangspunten nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit.

Het inhoudelijke domein van het IBT-O wordt afgebakend door de Omgevingswet, die zowel algemene verplichtingen oplegt (zoals de verplichting voor gemeenten om uiterlijk in 2027 een omgevingsvisie vast te stellen) als concrete uitvoeringsvereisten (zoals artikelen 13.5–13.7 en 13.12 Omgevingsbesluit). In het kader van de versterking van het VTH-stelsel is het Rijk (ministerie van IenW) voornemens om een aantal eisen aan het Omgevingsbesluit toe te voegen. Zo moeten de kwaliteitscriteria (3.0) een wettelijke status krijgen. Mede bedoeld om het IBT meer handvatten te bieden.

De provincies zien er binnen dit kader op toe dat gemeenten (en waterschappen) hun medebewindstaken adequaat uitvoeren. De focus van het IBT-O ligt vooral bij de uitvoering van de taken binnen het VTH-stelsel. Het IBT-O heeft echter een bredere reikwijdte dan alleen het VTH-stelsel, omdat het toezicht zich uitstrekt tot het gehele omgevingsrecht, inclusief bijvoorbeeld milieutaken, constructieve veiligheid, erfgoed en bodem.

Naast de juridische inbedding is er een bestuurlijke inbedding van het IBT zonder directe juridische binding. De belangrijkste bronnen daarvoor zijn het Handboek revitalisering generiek toezicht (2012), het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (2011), de Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht (ATT, 2018) en recente afspraken over de versterking van het VTH-stelsel (2025). In het laatste spreken de partijen (rijk en decentrale overheden) de intentie uit het IBT binnen het VTH-stelsel te harmoniseren. De ATT is voor de meeste provincies leidend bij de invulling van het IBT. De leidende principes daarin zijn samengevat:

- Samenwerking: versterking van de samenwerking tussen toezichthouders en overheden;
- Transparantie: helder en open zijn over toezichtaanpak en bevindingen;
- Vertrouwen: toezicht gebaseerd op wederzijds vertrouwen en dialoog;
- Maatschappelijke meerwaarde: toezicht moet bijdragen aan publieke waarden en zichtbare resultaten voor de samenleving;
- Lerend vermogen: toezicht stimuleert reflectie, verbetering en ontwikkeling binnen organisaties.

Het IBT-O heeft geen directe formele positionering ten opzichte van het Rijk. De belangen van het IBT-O worden niet structureel of formeel vertegenwoordigd door het IPO richting het Rijk. Er bestaan wel enkele informele en incidentele lijnen, voornamelijk via vakgroepen en ambtelijke overleggen, maar deze vormen geen stevig georganiseerd kanaal. De vertegenwoordiging is daardoor versnipperd, kwetsbaar en grotendeels afhankelijk van initiatief vanuit individuele provincies.

Binnen het IPO ontbreekt een vaste bestuurlijke portefeuillehouder of een structureel overlegorgaan specifiek voor het IBT of IBT-O. Hierdoor is er geen centraal punt waar provinciale standpunten over interbestuurlijk toezicht worden afgestemd of ingebracht richting het Rijk.

Wel fungeert de vakgroep IBT-Omgevingsrecht als een inhoudelijk netwerk en informeel aanspreekpunt voor bijvoorbeeld het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het IPO-bureau en andere partijen zoals de ILT, BZK en de VNG. De vakgroep heeft een rol in kennisdeling en afstemming, maar beschikt niet over een 'mandaat' om namens alle provincies te spreken. De rol is daarmee adviserend en coördinerend, niet besluitvormend of representatief.

Doordat het IBT-O niet is ingebed in de structurele bestuurlijke overleggen tussen het IPO en het Rijk, ontbreekt een gezamenlijke stem over bijvoorbeeld informatieverzoeken, inhoudelijke aanscherpingen of financiële randvoorwaarden. Provincies worden in de huidige praktijk individueel benaderd, wat leidt tot uiteenlopende reacties en een versnipperd beeld van het toezichtveld. Er is daardoor geen gezamenlijke inzet op middelen, positie of regelgeving, wat de slagkracht van het IBT-O richting het Rijk aanzienlijk beperkt.

Bespiegeling

De landelijke positionering van het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) is op dit moment juridisch wel gelegitimeerd. De bevoegdheid van provincies om toezicht te houden op gemeentelijke medebewindstaken, zoals de uitvoering van VTH-taken onder de Omgevingswet, is stevig verankerd in de Grondwet, Gemeentewet, Provinciewet en het Omgevingsbesluit. Daarmee staat de juridische basis van het IBT-O niet ter discussie.

De grootste kwetsbaarheid zit in de landelijke bestuurlijke inbedding. Er is geen formeel bestuurlijk platform binnen het IPO dat zich richt op het IBT-O (of IBT in bredere zin). De vakgroep IBT-O heeft binnen de IPO-structuur geen formele status, geen bestuurlijke lijn (richting bijvoorbeeld een bestuurlijke adviescommissie, BAC) en daarmee geen mandaat richting het Rijk. De belangenbehartiging richting het Rijk is ad hoc en versnipperd en er is geen gezamenlijke regie op bijvoorbeeld informatieverzoeken of het komen tot een gewenst harmonisatie. Samengevat zijn er drie redenen waarom een stevigere positionering wenselijk is:

- *Stelselverantwoordelijkheid*: Het IBT-O speelt een sleutelrol in de werking van het VTH-stelsel onder de Omgevingswet. Een samenhangende landelijke positionering van het IBT-O is een voorwaarde om die systeemfunctie (geloofwaardig en effectief) in te vullen;
- *Druk vanuit het Rijk en belangenbehartiging*: De druk op provincies vanuit het Rijk (bijvoorbeeld IenW) neemt toe, zonder dat er een gezamenlijke structuur is om hierop te reageren. Het gaat hier bijvoorbeeld om informatieverzoeken en taakverzwaring (zonder aanvullende middelen). Een gezamenlijke regie op de belangenbehartiging van het IBT-O en bestuurlijk mandaat om afspraken te maken is noodzakelijk om een stevige positionering in te nemen.
- *Harmonisatie*: De wens is uitsproken om het IBT-O te harmoniseren. Dat vraagt om bestuurlijk commitment. Om dat effectief te borgen is er binnen het IPO bestuurlijke regie op het IBT(O) nodig en een formele positie binnen de IPO-structuur nodig.

Denkrichting

Om het IBT-O toekomstbestendiger te maken, is een steviger landelijke positionering nodig met daarin de volgende elementen:

- Een gezamenlijk landelijk uitvoeringskader, waarin provincies basisafspraken maken over de bouwstenen uit deze verkenning. Dit kader biedt ruimte voor maatwerk, maar zorgt wel voor herkenbaarheid en vergelijkbaarheid tussen provincies.
- Zorgen voor een bestuurlijke inbedding van het IBT in het algemeen. Bijvoorbeeld in de vorm van een portefeuillehouder binnen de BAC Ruimte, wonen en mobiliteit (specifiek voor het IBT-O) of de BAC Bestuur en financiën (IBT in het algemeen).
- De vakgroep IBT-O een meer formele status geven en het mandaat om namens de provincies het gesprek te voeren met het Rijk over de invulling en ontwikkeling van het IBT-O en afspraken te maken over bijvoorbeeld het omgaan met informatieverzoeken.

Kortom: Hoewel het IBT-O juridisch goed is verankerd, ontbreekt het aan een stevige landelijke bestuurlijke positionering. Er is geen formeel platform binnen het IPO, geen bestuurlijk mandaat richting het Rijk en geen gezamenlijke regie op informatieverzoeken of harmonisatie. Een structurele inbedding is dringend nodig vanwege de systeemrol van het IBT-O binnen het VTH-stelsel, de toenemende druk vanuit het Rijk en de wens tot landelijke harmonisatie. Dit vraagt om een gezamenlijk landelijk uitvoeringskader, bestuurlijke borging binnen het IPO en versterking van de vakgroep IBT-O met formeel mandaat.