Z.098884/D.911998

Van: Veenstra, Jan
Verzonden: zaterdag 14 september 2019 20:49
Aan: Hak, Monique
Onderwerp: FW: Openbaarheid van de toezichtgegevens 2018
Bijlagen: Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2018.pdf

Van: Tempelaars, mw. F.C. (Floor) <tempelaarsf@noord-holland.nl>
Verzonden: donderdag 12 september 2019 16:10
Onderwerp: Openbaarheid van de toezichtgegevens 2018

Geachte dames en heren raadsgriffiers,

Hierbij vindt u ter informatie voor de raad de link naar beoordelingsresultaten van de gemeenten over 2018: www.noord-holland.nl/ibt.

Vanuit het interbestuurlijk toezicht beoordelen wij elk jaar alle gemeenten systematisch op vier risicogebieden: Financiën, Informatiebeheer, Omgevingsrecht en Huisvesting verblijfsgerechtigden (dat zijn asielzoekers met een verblijfsvergunning). Sinds 2016 publiceren wij de onderzoeksresultaten actief. De beoordeling kan zijn: rood (adequaat), geel (voor verbetering vatbaar) of groen (=adequaat). Op kaarten van de provincie vindt u de kleur die elke gemeente heeft gekregen. Als u die gemeente aanklikt, vindt u een korte omschrijving van de beoordeling.

Daarnaast vindt u in het hierbij gevoegde Jaarverslag 2018 de algemene trends die wij vanuit het interbestuurlijk toezicht in 2018 hebben gesignaleerd, plus achterin het verslag een overzicht met de (verkeerslicht)kleuren van alle gemeenten op de vier risicodomeinen.

Mede namens de sectormanager Kabinet mevrouw mr. H. W. Verschuren,

Team Interbestuurlijk Toezicht
T 0800-0200600
Houtplein 33 2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Provincie Noord-Holland

Aan dit bericht en eventuele bijlagen kunnen geen rechten worden ontleend.
Het Provinciaal Bestuur van Noord-Holland.

Provincie Noord-Holland

KABINET

Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2018

Augustus 2019

JAARVERS

INHOUD

3 | 1 Inleiding

5 | 2 Uitvoering van het toezicht in 2018

5 | 2.1 Toezicht op de Financiën

7 | 2.2 Toezicht op het Omgevingsrecht

7 | 2.2.1 Systematisch toezicht

9 | 2.2.2 Incidentgericht toezicht

10 | 2.2.3 Thematisch toezicht

10 | Thema 1: illegaal gebruik op recreatieparken

10 | Thema 2: brandveiligheid in zorginstellingen

11 | Thema 3: roestvast staal in zwembaden

11 | 2.3 Informatie- en archiefbeheer

14 | 2.4 Huisvesting verblijfsgerechtigden

16 | 3 Samenvatting en toekomstige ontwikkelingen

17 | Tabel: Overzicht gemeenten 2016, 2017 en 2018

1 INLEIDING

Een van de kerntaken van de provincie is interbestuurlijk toezicht (IBT): toezicht houden op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. In 2018 is dit toezicht uitgevoerd op basis van nieuw beleid: het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021. In dit beleid staat ook onze doelstelling geformuleerd:

'De provincie draagt met het interbestuurlijk toezicht bij aan het goed uitvoeren van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Daarmee bevordert de provincie het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving voor mens en natuur en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden: goed financieel beheer en goed informatiebeheer'.

Dit nieuwe beleid, te vinden op onze website www.noord-holland.nl/ibt, is een vervolg op de evaluatie uit 2017. In 2018 stond het versterken van de effectiviteit van het provinciale toezicht voorop. Kort samengevat werd dit bereikt door:

- Een korte beoordelingscyclus. In 2018 hebben wij alle gemeenten die hun informatie op tijd hadden aangeleverd, voor het einde van het jaar beoordeeld.
- Differentiatie. We boden meer maatwerk per gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling. De bestuurs- en cultuuraspecten wogen niet mee bij het inhoudelijke oordeel, wel bij de bepaling van het toezichtregime: kan een lichter regime worden toegepast, moet het regulier blijven of verzwaard worden?
- Kennisdeling en voorlichting naar behoefte. Naast de vele individuele gesprekken met gemeenten op alle domeinen hebben wij in 2018 de prolooggesprekken in het domein Omgeving regionaal georganiseerd, zodat de gemeenten ook zelf ervaringen en kennis konden uitwisselen.
- Meer integraal werken tussen de toezichtdomeinen. We delen bijvoorbeeld bestuurs- en cultuuraspecten van een gemeente, gemeenschappelijke regeling of waterschap.
- Grotere transparantie. We publiceren jaarlijks de beoordelingsresultaten van gemeenten, onder meer in dit jaarverslag en op een interactieve kaart op onze website.
- Thematisch toezicht. Als aanvulling op het systematische en incidentgerichte toezicht houden we ook thematische onderzoeken en praktijktoetsen.

Thematisch toezicht

Vorig jaar zijn we gestart met thematisch en praktijkgericht interbestuurlijk toezicht. Tot dan toe werd alleen systematisch toezicht en toezicht op incidenten (niet per definitie gerelateerd aan onze toezichtdomeinen) gehouden. Dit deden we, en doen we nog steeds, op de domeinen die door Gedeputeerde Staten (GS) als risicovol zijn aangewezen: Financiën, Omgevingsrecht, Informatie- en archiefbeheer en de Huisvesting van verblijfsgerechtigde asielzoekers. Uit de evaluatie van de werking van het IBT in Noord-Holland (2017) kwam de aanbeveling naar voren om daarnaast ook thematisch en praktijkgericht toezicht te gaan houden. Dit omdat het systematische toezicht vooral een 'papieren' indruk geeft over de inrichting van processen en kwaliteitseisen bij lokale overheden. De feitelijke uitvoering in de praktijk kan er heel anders uitzien. GS hebben gekozen voor drie thema's/ praktijktoetsen: illegaal gebruik op recreatieparken, brandveiligheid in zorginstellingen en roestvast staal in zwembaden. U vindt de stand van zaken over deze thema's in hoofdstuk 2.2.3.

Beoordelingen

De jaarlijkse beoordelingen van de gemeenten op de risicogebieden worden voorafgegaan door een ambtelijk overleg waarin het oordeel wordt 'geverifieerd'. Daarna volgt het eindoordeel in een bestuurlijke brief. Wanneer een gemeente of andere overheid het twee jaar achtereen goed doet, wordt het toezicht versoberd. Bij slecht presteren van een gemeente wordt het toezicht aangescherpt.

De mogelijke beoordelingen zijn:

- Groen: adequaat, dat wil zeggen **voldoende**.
- Geel: redelijk adequaat, dat wil zeggen **voor verbetering vatbaar**.
- Rood: niet adequaat, dat wil zeggen **onvoldoende**.

2 UITVOERING VAN HET TOEZICHT IN 2018

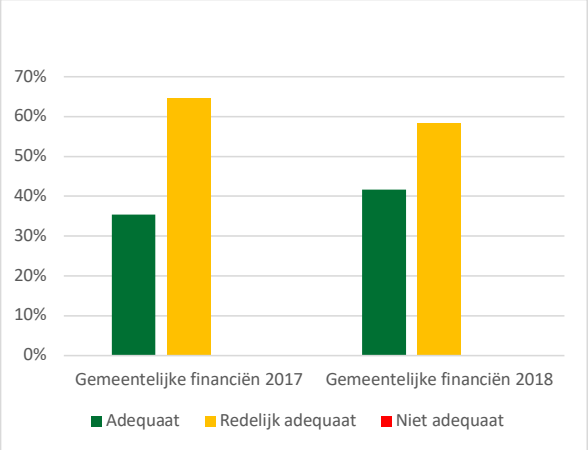
2.1 Toezicht op de Financiën

Jaarlijks vormt de provincie een oordeel over de financiële positie van de Noord-Hollandse gemeenten en over circa veertig gemeenschappelijke regelingen. Wij hanteren hiervoor een gemeenschappelijk financieel toezichtkader, dat onlangs is geactualiseerd.

Financiële positie van de gemeenten

In 2018 waren de financiële consequenties vanuit het sociaal domein meer voelbaar dan voorheen. Vooral op het domein van de Jeugdzorg bleken middelen, beschikbaar gesteld door het Rijk, niet altijd toereikend. Wel zijn alle gemeenten erin geslaagd om een sluitende begroting te presenteren. Enkele gemeenten hadden daarvoor incidentele middelen nodig, om de tijd naar een structureel evenwichtsherstel te overbruggen. Bij de overige gemeenten bleken bijstellingen – bijvoorbeeld bezuinigingen – voldoende voor een sluitend geheel. Geen enkele gemeente had onoverkomelijke problemen: twintig gemeenten kregen het predicaat 'adequaat' (groen), de overige gemeenten presteerden 'redelijk adequaat' (geel).

Figuur 1: totaaloordelen Financieel Toezicht



Financieel toezicht op de waterschappen

Jaarlijks vormt de provincie zich ook een oordeel over de financiële positie van drie waterschappen in Noord-Holland. Dit financiële toezicht is gebaseerd op een tweetal wetten:

- de Waterschapswet;
- de Wet financiering decentrale overheden.

De Waterschapswet bevat een algemeen kader voor het financieel toezicht op de waterschappen. De Wet financiering decentrale overheden geeft een meer specifieke uitwerking bij onderdelen van het financieel toezicht.

Het totale financieel toezicht op de waterschappen is opgebouwd uit verschillende onderdelen:

- toezicht op de financiële structuur;
- toezicht op de begroting, jaarrekening en het jaarverslag;
- toezicht op de kasgeldlimiet;
- toezicht op de renterisiconorm.

Het uitgangspunt bij het toezicht op de financiën van een waterschap is de autonomie van het waterschap. De provincie stelt zich daarom terughoudend op bij het financieel toezicht. “Toezicht op hoofdlijnen, tenzij”, is het credo. De provincie beoordeelt daarom slechts op hoofdlijnen met ruimte voor maatwerk.

Financiële positie van de waterschappen

De begrotingen 2018 van de drie waterschappen in Noord-Holland zijn geanalyseerd, waarna hierover ambtelijke overleggen met de waterschappen hebben plaatsgevonden. Aan de besturen van ieder waterschap zijn de bevindingen van de provincie over de begroting 2018 schriftelijk meegedeeld. Een aandachtspunt daarbij is de schuldenpositie van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en van het Hoogheemraadschap van Rijnland.
Bij wijze van proef is in 2018 met het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht ook een gesprek gevoerd aan de hand van de Jaarstukken 2017 en Meerjarenbegroting 2019-2023. Deze proef heeft als doel een meer actueel financieel gesprek mogelijk te maken. Hieraan wordt in 2019 een vervolg gegeven.

Gemeenten onder preventief financieel toezicht

In 2018 stonden de gemeente Haarlemmermeer en de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude onder preventief financieel toezicht. Dit toezicht vloeide voort uit de Wet algemene regels herindeling (arhi), vanwege de voorgenomen fusie. Die fusie is inmiddels een feit; sinds 2019 vormen deze twee gemeenten samen de gemeente Haarlemmermeer. Gemeenten die onder preventief financieel toezicht staan, moeten hun begroting vooraf laten goedkeuren door GS. Dit geldt ook voor de wijzigingen op de begroting. Alle andere gemeenten van Noord-Holland stonden vorig jaar onder het gewone, repressieve toezicht. In dit toezichtregime beoordeelt de provincie de gemeentelijke begroting achteraf.

Artikel 12 en speciale onderzoeken

Een gemeente met een artikel 12-status[1] levert zijn financiële zelfstandigheid voor een deel in, vanwege grote financiële tekorten. In 2018 waren er in Noord-Holland geen gemeenten met een artikel 12-status. Ook zijn geen speciale financiële onderzoeken uitgevoerd, zoals begrotingsscans of herindelingsscans.

Beoordelingen

De beoordelingen over de financiële positie van alle afzonderlijke gemeenten vindt u in de tabel achterin dit verslag en op www.noord-holland.nl/ibt.

1 Een artikel 12-status wil zeggen dat de gemeente haar financiële zelfstandigheid voor een deel inlevert omdat ze over lange tijd grote financiële tekorten heeft. Ze ontvangt dan extra geld uit het gemeentefonds. Bron: Rijksoverheid.

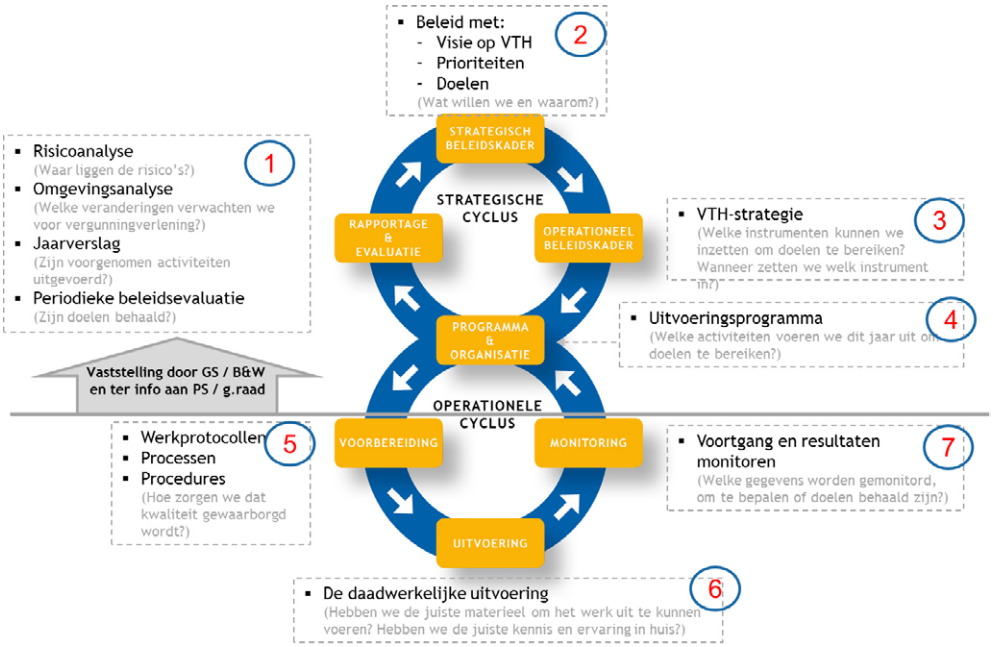
2.2 Toezicht op het Omgevingsrecht

Het omgevingsrecht stelt regels waar overheden zich aan moeten houden bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Deze regels zijn er om de veiligheid en gezondheid van mens en natuur te beschermen. Ook landschap en erfgoed horen bij het omgevingsrecht. De provincie houdt systematisch toezicht, toezicht op incidenten binnen of buiten onze toezichtdomeinen, en sinds 2018 ook thematisch toezicht.

2.2.1 Systematisch toezicht

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

Figuur 2: de BIG-8 cyclus



Toetsing

De meeste gemeenten die in voorgaande jaren als adequaat waren beoordeeld, werden in 2018 sober getoetst. Zij kregen alleen een scan op hoofdlijnen, om te controleren of de invulling van de BIG-8 nog steeds goed was geborgd. De andere gemeenten zijn wel inhoudelijk beoordeeld. Ook de gemeenten die in voorgaande jaren weliswaar als adequaat zijn beoordeeld, maar waar zich bijzondere omstandigheden voordeden, zijn inhoudelijk beoordeeld. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente nieuw beleid ontwikkelt, of er komt een herindeling, dan wordt de vinger wat steviger aan de pols gehouden.

Samenhang

Vorig jaar hebben wij scherper dan voorheen gelet op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de beleidscyclus. Ook hebben wij het ontbreken van onderdelen van de beleidscyclus een grotere invloed gegeven in de uiteindelijke beoordeling.

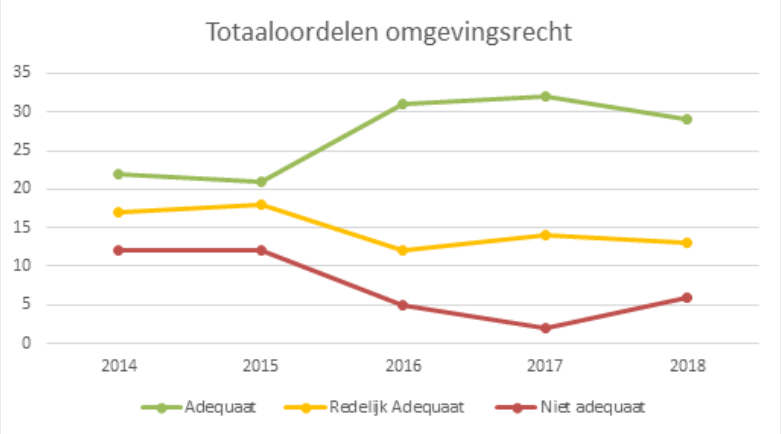
Vergunningverlening

Als gevolg van nieuwe wetgeving werden de proceseisen voor vergunningverlening bij alle gemeenten vorig jaar getoetst. Dit was het eerste volledige jaar dat de proceseisen ook voor vergunningverlening van toepassing zijn. Daarom is de uitkomst van deze toetsing nog niet meegenomen in de beoordeling. Wel geven we de gemeenten, als 'overgangsregime', onze bevindingen en aanbevelingen mee.

Beoordeling

Na de verbeteringen in 2016 en 2017 is het aantal gemeenten dat als adequaat is beoordeeld, vorig jaar gedaald van 32 naar 29 (zie figuur 3). Er is één gemeente minder dan in 2017 als redelijk adequaat beoordeeld. Het aantal gemeenten dat als niet adequaat is beoordeeld, is gestegen van twee naar zes.

Figuur 3: totaaloordelen Omgevingsrecht



Oorzaken

Voor deze minder mooie resultaten ten opzichte van voorgaande jaren zien wij verschillende oorzaken.

- Van de gemeenten die als redelijk adequaat zijn beoordeeld, vallen er zes onder het werkingsgebied van de Omgevingsdienst Gooi- en Vechtstreek (OFGV). Deze gemeenten hebben nog geen actueel en uniform beleid voor de milieutaken die namens de gemeenten door de omgevingsdienst worden uitgevoerd. Die milieutaken maken een derde deel uit van de totale beoordeling.
- We hebben vorig jaar strenger gekeken naar de samenhang van de verschillende onderdelen van de procescriteria (de BIG-8). Deze aanscherping brengt duidelijker in beeld dat ook als de vereiste documenten aanwezig zijn, er toch niet altijd sprake is van een samenhangende beleidscyclus. Ook komt het nadrukkelijker in de beoordeling naar voren wanneer een gemeente een of meer delen van de beleidscyclus niet heeft ingevuld. Dan is er namelijk per definitie geen sprake van een doorlopende beleidscyclus. Hierdoor is in 2018 een aantal gemeenten één beoordelingstrede teruggezet. Zij misten bijvoorbeeld een jaarverslag of een uitvoeringsprogramma vanwege een gebrek aan personele capaciteit.

Verschillen tussen vakgebieden

Er zijn duidelijke verschillen in resultaten tussen de vakgebieden. Op het gebied van milieu zien we al jaren over het algemeen goede resultaten. Minder goede resultaten zien we op de vakgebieden bouw- en woningtoezicht (BWT) en ruimtelijke ordening (RO). Ruim een derde van de gemeenten kreeg het oordeel ‘redelijk adequaat’. De BWT-taken worden door gemeenten vaak als regulier werk gezien; de keuzes worden in de uitvoering gemaakt en daarom niet expliciet in beeld gebracht. Ook de toezicht- en handhavingstaken op het gebied van RO komen nog vaak onvoldoende naar voren in de nalevingsstrategieën en in het uitvoeringsprogramma van gemeenten. Zonder nadere onderbouwing wordt toezicht en handhaving op ruimtelijke ordening vaak aan de hand van klachten opgepakt. Dit is zorgelijk, vooral met het oog op de komst van de Omgevingswet. Gemeenten moeten dan, nog meer dan nu, ruimtelijke keuzes maken. Het gaat dan niet alleen om de toebedeling van functies en bestemmingen aan gronden, maar ook om vragen als: voor welke ruimtelijke ontwikkelingen is een voorafgaande vergunning nodig? Om zo’n keuze goed te kunnen maken, is informatie uit de BIG-8 cyclus onmisbaar.

Uitvoering: vergunningen en meldingen

In 2018 hebben we voor het eerst een inhoudelijke toets uitgevoerd op de procescriteria ‘strategisch beleid’ en ‘operationeel beleid’ voor de uitvoering: het verlenen van vergunningen en het afhandelen van meldingen. Ook hebben we gekeken of op dit onderdeel een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag zijn gemaakt. Dit zijn wettelijk voorgeschreven procescriteria. Helaas moeten we concluderen dat hier nog onvoldoende invulling aan wordt gegeven. Er is dan ook geen sprake van een doorlopende beleidscyclus. Hierdoor zijn de randvoorwaarden voor het verlenen van omgevingsvergunningen, het afhandelen van meldingen, het opleggen van maatwerkvoorschriften en het beslissen omtrent gelijkwaardigheid, onvoldoende geborgd. Het valt op dat bij

vrijwel alle gemeenten de vereiste 'analyse van inzichten' ontbreekt. In enkele gevallen is de analyse voor de toezicht- en handhavingstaken ook voor uitvoering gebruikt. Er is in die gevallen echter geen zichtbare vertaling gemaakt van het een naar het ander. Ook hier ontbreken dus de specifieke inzichten die bij uitvoering belangrijk zijn. Er is dus geen goede basis om keuzes te maken over prioriteiten, meetbare doelstellingen en de inzet van de vergunningenstrategie.

Beleid voor uitvoering is in een deel van de gemeenten wel aanwezig, maar gaat dan slechts in enkele gevallen in op alle gevraagde onderdelen. Ook ontbreekt op grote schaal: inzicht in de vertaling van de analyse van inzichten, toepasselijke algemene verbindende voorschriften, beleidskaders, technieken en werkwijzen die kunnen worden gebruikt voor de uitvoering, een prioriteitstelling, meetbare doelen, en inzicht in de benodigde (financiële) middelen. De aangeleverde beleidsdocumenten gaven ons in de meeste gevallen maar weinig inzicht in het hoe en waarom van het behandelen van aanvragen en meldingen.

Een jaarverslag over de uitvoering in 2017 en een periodieke beleidsrapportage hebben wij bij vrijwel geen enkele gemeente aangetroffen. Wel hebben enkele gemeenten een uitvoeringsprogramma voor 2018 opgesteld.

BIG-8 algemeen

Net als in voorgaande jaren zagen we ook in 2018 dat gemeenten vaak onvoldoende aandacht besteden aan evaluatie. Dit geldt zowel voor de uitvoering in het voorgaande jaar als voor het bereiken van de gestelde doelen: er wordt wel verslag gedaan van de uitgevoerde activiteiten, maar het wordt niet duidelijk welke resultaten dit oplevert, welke conclusies hieruit volgen, of wat voor gevolgen dit heeft voor de toekomst. Kortom, de meerwaarde van een terugblik op de behaalde resultaten en de uitvoering van de geplande taken wordt onvoldoende gezien. Van een lerende cyclus is hierdoor geen sprake.

Hiermee samenhangend: ook het stellen van meetbare doelen in het beleid blijft achter. Zo blijft onduidelijk wat het bestuursorgaan wil bereiken met vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht. En daardoor geeft het beleid veelal ook onvoldoende richting voor de andere stappen van de BIG-8.

2.2.2 Incidentgericht toezicht

IBT beoordeelt gemeenten niet alleen systematisch, maar ook naar aanleiding van signalen in de media of een klacht van een burger of bedrijf. Wij houden ons bezig met toezicht op de uitvoering van de medebewindstaken, dat wil zeggen: toezicht op wettelijke taken die zijn opgedragen aan het gemeentebestuur. Een melding bij IBT is geen alternatief voor een juridische procedure, zoals bezwaar of beroep. Wanneer wij een melding ontvangen, kijken we dus eerst of het om een wettelijke gemeentelijke taak gaat en of er juridische procedures lopen of mogelijk zijn. Vervolgens informeren wij de melder over de reikwijdte van ons toezicht, en wijzen wij de melder op de juiste route.

Meldingen

In 2018 zijn meldingen over de taakuitvoering van 16 gemeenten en over 23 verschillende onderwerpen ontvangen. In driekwart van deze gevallen wordt gemeld dat het handelen of nalaten van de gemeente in strijd is met de ruimtelijke ordeningsregels. De overige meldingen of klachten gaan over het naleven van natuur- en milieuregels, bouwtaken en archeologie. In een enkel geval gaat het om een combinatie van vakgebieden. Drie meldingen op het gebied van ruimtelijke ordening hebben geleid tot een interventie.
Eén van deze meldingen gaat over de 'ruimte-voor-ruimteregeling' en is bij het schrijven van dit jaarverslag nog niet afgerond. De tweede melding betreft het oneigenlijk intrekken van een omgevingsvergunning; daar is de gemeente op aangesproken. De derde melding heeft te maken met de handhaving op illegaal gebruik op recreatieparken.

Alle meldingen zijn in 2018 inhoudelijk onderzocht en in het kader van hoor en wederhoor heeft IBT de gemeente gevraagd (meer) informatie te verstrekken. De meldingen worden ook als input gebruikt om te bepalen op welke thema's de komende jaren toezicht wordt gehouden.

Bij het overgrote deel van de meldingen heeft IBT bijgedragen aan het verbeteren van de communicatie tussen de partijen, zodat het incident kon worden opgelost.
Een melding van vóór 2018 ging over de handhaving op illegale bewoning van recreatiewoningen in de gemeente Bergen. Dit heeft geleid tot een bestuurlijke interventie vanuit GS. De gemeente heeft een plan van

aanpak opgesteld en – op aandringen van de provincie – een actuele inventarisatie van de situatie gemaakt. Daarbij is besloten dat de (vermoedelijke) overtredingen uiterlijk in 2019 beëindigd worden door handhaving of door de situatie alsnog te legaliseren. Zo wordt rechtszekerheid geboden aan de bewoners van de recreatiewoningen, aan derde belanghebbenden (omwonenden) en aan mogelijke toekomstige eigenaren. De uitvoering van het plan van aanpak werd in 2018 gemonitord. Hierover hebben ook meerdere bestuurlijke overleggen plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen.

2.2.3 Thematisch toezicht

In het nieuwe Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021 is vastgelegd dat we voortaan ook thema-onderzoeken en praktijktoetsen uitvoeren. Minimaal één thema ligt op het terrein van ruimtelijke ordening. In het Uitvoeringsplan is dit verder uitgewerkt. Vanuit een risico-inventarisatie die de provincie samen met gemeenten heeft uitgevoerd, is een groslijst voor mogelijke thema-onderzoeken voortgekomen. Vervolgens hebben we gekeken naar de criteria actualiteit, politieke gevoeligheid en toegevoegde waarde van actie door de provincie. Daarna is de keuze gemaakt om deze thema's te onderzoeken:

1. Illegaal gebruik op recreatieparken
2. Brandveiligheid in zorginstellingen
3. Roestvast staal in zwembaden

Deze onderzoeken zijn alle drie gestart in 2018. Hieronder leest u per thema hoe dit is aangepakt, wat de stand van zaken is en wat de voorlopige resultaten zijn.

Thema 1: illegaal gebruik op recreatieparken

In april 2018 ging het onderzoek naar illegaal gebruik op recreatieparken van start naar aanleiding van een aantal signalen, klachten en persberichten. Met dit onderzoek willen wij er uiteindelijk voor zorgen dat gemeenten goed optreden tegen illegaal gebruik op recreatieparken.
Het onderzoek bestaat uit twee fases. In fase 1 wordt in beeld gebracht wat op dit moment de werkwijze is van de gemeenten: hoe gaan zij om met toezicht en handhaving op recreatieparken? Daarbij keken we naar verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten en naar 'best practices'. In fase 2 leveren we een bijdrage aan de ontwikkeling van een effectieve aanpak door gemeenten. Die aanpak is breder dan alleen handhaving, en past bij de aard en omvang van de (bredere) problematiek rond recreatieparken.

In 2018 is fase 1 van het onderzoek nagenoeg afgerond. We hebben de deelnemende gemeenten gevraagd om een geverifieerde vragenlijst in te vullen. Ook hebben we interviews gehouden met gemeenten en met andere instanties, zoals met enkele basisteams van de politie in Noord-Holland Noord, het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC), het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland/Leerkring Handhaving. Zo konden we de resultaten uit de vragenlijsten verfijnen en voorzien van context.

In 2019 ronden we het onderzoek af en presenteren we de conclusies en aanbevelingen.

Thema 2: brandveiligheid in zorginstellingen

Uit de IBT-risico-inventarisatie van 2017 kwam naar voren dat veel Noord-Hollandse gemeenten brandveiligheid aanwijzen als een belangrijk thema met een hoog risico. Daarnaast zijn de laatste jaren verschillende publicaties, Kamerbrieven en onderzoeken geweest waaruit blijkt dat de brandveiligheid in zorginstellingen een onderwerp is dat leeft en onze aandacht nodig heeft.
Het onderzoek naar brandveiligheid in zorginstellingen is na de zomer gestart en heeft eind vorig jaar geresulteerd in een plan van aanpak. Het uiteindelijke doel van dit themaonderzoek is dat gemeenten goed toezicht houden op de brandveiligheid in zorginstellingen en dat zij hierop ook goed handhaven. Het feitelijke onderzoek wordt uitgevoerd in de eerste helft van 2019. Naar verwachting hebben we in het derde kwartaal van 2019 de bevindingen verwerkt, geanalyseerd en vervat in een eindrapportage.

Thema 3: roestvast staal in zwembaden
Constructieve veiligheid is een van de vijf themagebieden uit het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021. Over het onderwerp roestvast staal (rvs) in zwembaden zijn vragen gesteld in de Tweede Kamer en in de Provinciale Staten (politieke relevantie), er verschijnen geregeld berichten over in de media (actualiteit), de feitelijke impact als het mis gaat is groot (risico) en het is mogelijk om snel alle zwembaden op orde te brengen (interventie van de provincie heeft toegevoegde waarde).

Dit thema-onderzoek ging in maart van start met het opstellen van een plan van aanpak. We hebben hierin twee doelen gedefinieerd:
1. Het primaire doel van dit onderzoek is dat alle gemeenten waar dit speelt, zodanig toezicht houden dat volledige naleving van de regels plaatsvindt. Uiteraard treden deze gemeenten, waar nodig, handhavend op. Dit alles moet binnen twee jaar de problematiek van gevaarlijk rvs in zwembaden kunnen oplossen.
2. Het secundaire doel is dat landelijke incidenten met een groot risico of wijzigingen in de wetgeving door gemeenten meegenomen worden in de jaarrapportage. Afhankelijk van deze uitkomst wordt dit ook verankerd in de volgende BIG-8 cyclus en inhoudelijk zichtbaar in de daaruit voortvloeiende documenten.

De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in een conceptrapportage en in het vierde kwartaal van 2018 besproken met ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit gaf aanleiding tot nader juridisch onderzoek. De bevindingen hiervan worden begin 2019 verwacht en verwerkt in een definitieve rapportage.

2.3 Informatie- en archiefbeheer

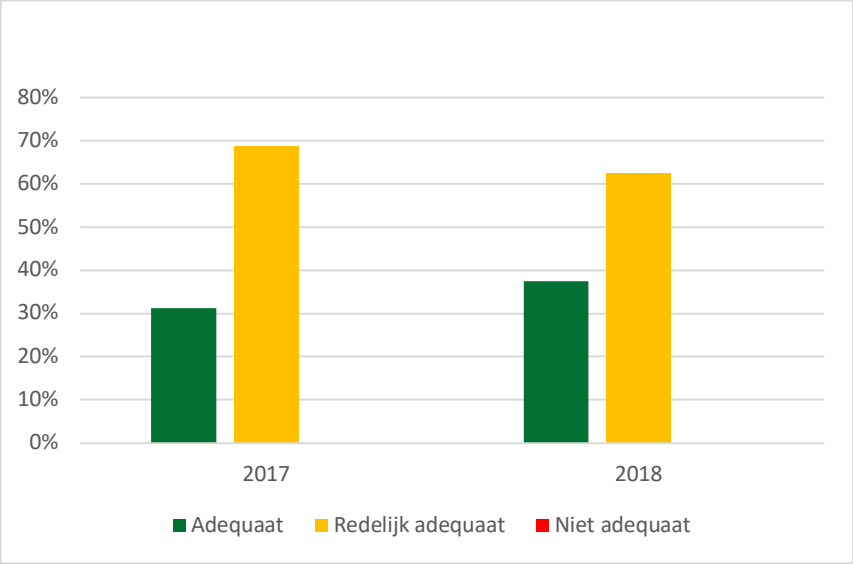
Met de invoering van het nieuwe IBT-beleid is de naam van het domein ‘Archief’ veranderd in ‘Informatie- en archiefbeheer’. De overgang van een analoge naar een digitale informatiehuishouding bleef ook in 2018 een grote uitdaging voor de Noord-Hollandse gemeenten en waterschappen. Digitaal informatiebeheer conform de Archiefwet maakt steeds vaker deel uit van integraal informatiebeleid- en planning, dat ook informatieveiligheid, de bescherming van persoonsgegevens en de borging van openbaarheid van informatie behelst.

Ook de verantwoordelijkheden binnen het informatiedomein verschuiven. Voorheen waren afdelingen Documentaire Informatievoorziening verantwoordelijk voor het vormen, compleet maken en sluiten van dossiers. Tegenwoordig hebben deze afdelingen een meer regisserende, adviserende en controlerende rol, terwijl de verantwoordelijkheid voor de dossiers bij de lijnafdelingen ligt. Deze ontwikkeling raakt dus alle afdelingen van een organisatie, tot aan het hoogste management. Zo ontstaat in de hele organisatie meer bewustzijn over het belang van informatiebeheer.

De provincie krijgt ook nieuwe gesprekspartners tegenover zich. We praten niet meer met een klassieke archiefmedewerker die de papieren archieven beheert, maar met breder georiënteerde medewerkers zoals Chief Information Officers (CIO’s), ICT-medewerkers, informatiearchitecten en Functionarissen Gegevensbescherming. Vanuit hun positie kunnen zij ook invloed uitoefenen op het beleid.

De uitvoering van de Archiefwet raakt steeds meer verweven met andere wetgeving op het terrein van informatiebeheer. Zo is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) sinds 1 juli 2018 van kracht en worden de Wet open overheid en de Wet digitale overheid nu behandeld in de Tweede Kamer. De Archiefwet wordt in 2019 herzien zodat deze beter aansluit bij alle (digitale) ontwikkelingen.

Figuur 4: totaaloordelen Informatie- en Archiefbeheer



Resultaten: wat ging er goed?

De naleving van de regels op het gebied van Informatie- en archiefbeheer werd in 18 gemeenten beoordeeld als adequaat (groen) en bij de overige 30 gemeenten als redelijk adequaat (geel).
Vijf gemeenten gingen in 2018 van redelijk adequaat naar adequaat, en slechts twee gingen van adequaat naar redelijk adequaat. Het waterschap Amstel, Gooi en Vecht en het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier zijn beide beoordeeld als 'redelijk adequaat'. In 2018 zijn ook alle omgevingsdiensten en veiligheidsregio's beoordeeld. Hier zien we dezelfde trends als bij de gemeenten: verbeteringen vinden langzaam maar zeker plaats.

De traagheid van de verbeteringen valt deels te verklaren uit een gebrek aan pasklare oplossingen voor de vraagstukken in het archiefwezen. Voor goed informatiebeheer met een hoge kwaliteit en een duurzame opslag is vaak een cultuuromslag nodig.

Op het terrein van de Archiefwet spelen de gemeentelijke en regionale archivarissen een belangrijke rol. Bijna alle Noord-Hollandse gemeenten hebben op grond van de Archiefwet een gemeentearchivaris benoemd die regelmatig intern toezicht houdt op de staat van het informatie- en archiefbeheer in de gemeente. De verslagen daarvan worden aan de colleges gestuurd voor de (horizontale) verantwoording en controle in de gemeente. In de gemeentelijke Archiefverordeningen is namelijk bepaald, dat het college deze inspectieverslagen aan de raad stuurt.
Zij beheren niet alleen de historische archieven van de aangesloten gemeenten en waterschappen, maar houden ook inspecties op de recente informatiebestanden en archieven van deze overheden. Zij vervullen in die zin dus het horizontale toezicht. Vervolgens sturen zij jaarlijkse rapportages aan de colleges, die dit op hun beurt weer aan de gemeenteraden of algemene besturen én aan de provincie voorleggen. Voor het Interbestuurlijk Toezicht zijn deze rapportages een belangrijke bron. Door alle veranderingen op dit terrein zijn de jaarlijkse horizontale beoordeling door de archivaris en het verticale toezicht van de provincie geen overbodige luxe.

Steeds meer gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen hanteren het wettelijk verplichte kwaliteitssysteem voor (digitale) archivering. Zij worden zich meer bewust van het belang van kwaliteitszorg en spannen zich in om procedures te beschrijven, systematische controles in te bouwen en de kwaliteit van het informatiebeheer te bewaken en verbeteren.

Op het terrein van de Archiefwet spelen de gemeentelijke en regionale archivarissen een belangrijke rol. Bijna alle Noord-Hollandse gemeenten hebben op grond van de Archiefwet een gemeentearchivaris benoemd die regelmatig intern toezicht houdt op de staat van het informatie- en archiefbeheer in de gemeente. De verslagen daarvan worden aan de colleges gestuurd voor de (horizontale) verantwoording en controle in de gemeente. In de gemeentelijke Archiefverordeningen is namelijk bepaald, dat het college deze inspectieverslagen aan de raad stuurt.

Zij beheren niet alleen de historische archieven van de aangesloten gemeenten en waterschappen, maar houden ook inspecties op de recente informatiebestanden en archieven van deze overheden. Zij vervullen in die zin dus het horizontale toezicht. Vervolgens sturen zij jaarlijkse rapportages aan de colleges, die dit op hun beurt weer aan de gemeenteraden of algemene besturen én aan de provincie voorleggen. Voor het Interbestuurlijk Toezicht zijn deze rapportages een belangrijke bron. Door alle veranderingen op dit terrein zijn de jaarlijkse horizontale beoordeling door de archivaris en het verticale toezicht van de provincie geen overbodige luxe.

Figuur 5: archiefdiensten Noord-Holland

Resultaten: wat kan beter?

De overgangsfase van papieren archieven naar louter digitale dossiers is behoorlijk complex. Vaak wordt over één onderwerp een papieren én een digitaal archief gevormd. Dat verhoogt het risico op versieproblemen, hiaten en overlappingen. Hersteloperaties achteraf maken zo'n hybride archief bovendien zeer kostbaar en tijdrovend. Het zou beter zijn om deze hele fase te vermijden.

Wat ook beter kan, is het vormen van digitale dossiers door lijnafdelingen, een uitvloeisel van het nieuwe digitale werken. Door onvoldoende training, begeleiding en controle leidt dit vaak tot onvolledige of slecht toegankelijke digitale dossiers. Ook dit betekent kostbaar en arbeidsintensief herstel achteraf.

Een derde aandachtspunt zijn de vele digitale systemen buiten het centrale Document Management Systeem (DMS), waarin archiefwaardige informatie wordt bewaard. Deze informatie bevindt zich bijvoorbeeld in systemen op het terrein van de sociale wetgeving, het omgevingsrecht, personeelszaken en in financiële systemen. Veel van deze systemen zijn niet geschikt voor beheer conform de Archiefwet: er is geen selectie- en vernietigingsfunctie. Zeker in het licht van de AVG is deze functie noodzakelijk voor een archief.

De vele fusies en samenwerkingsverbanden van overheden onderling vormen een vierde risicofactor. In de jaren voor en na een herindeling of ambtelijke samenwerking is vaak te weinig aandacht voor een goed informatie- en archiefbeheer, met alle gevolgen van dien. In Noord-Holland zijn verschillende gemeenten de laatste jaren een ambtelijke samenwerking aangegaan in de vorm van een centrumgemeenteconstructie (Amstelveen/Aalsmeer en Zandvoort/Haarlem) of een samenwerkingsverband met een bedrijfsvoeringsorganisatie zoals de BUCH, de SED-gemeenten, DUO+ en de BEL. Terwijl een samenwerking bedoeld is voor meer efficiëntie en harmonisatie van processen, kost het de gemeenten in de praktijk juist veel tijd om bijvoorbeeld de archiefvorming van twee organisaties volledig gescheiden te houden bij een ambtelijke

samenwerking. Wij zien het informatie- en archiefbeheer in deze gevallen dan ook eerst achteruitgaan en pas na enkele jaren, na de investering van veel geld en energie, weer een stap voorwaarts maken.

Ten slotte signaleren wij nog steeds achterstanden in de selectie, tijdige vernietiging en overbrenging van papieren archieven. Overheidsorganisaties moeten hun archief na twintig jaar als historisch en openbaar toegankelijk archief overdragen aan de archiefdienst. In de nieuwe Archiefwet gaat deze termijn van twintig naar tien jaar, waardoor de achterstanden verder zullen oplopen. Het is dus zaak om hier snel werk van te maken.

Beoordelingen

De beoordelingen over het informatie- en archiefbeheer van alle afzonderlijke gemeenten vindt u in de tabel achterin dit verslag en op www.noord-holland.nl/ibt.

2.4 Huisvesting verblijfsgerechtigden

Taakstelling

Gemeenten zijn wettelijk verplicht elk half jaar een bepaald aantal verblijfsgerechtigde asielzoekers te huisvesten. Dit heet de taakstelling. De minister van Binnenlandse Zaken bepaalt de taakstelling per gemeente. De hoogte van de taakstelling hangt af van het aantal inwoners en het verwachte aantal verblijfsgerechtigden. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) bemiddelt bij het zoeken van een eerste woonruimte, door verblijfsgerechtigden aan gemeenten te koppelen.

Wat is de rol van de provincie?

De provincie ziet erop toe dat gemeenten voldoende verblijfsgerechtigden huisvesten en daarmee hun taakstelling realiseren. Het toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden kent twee peilmomenten: 1 januari en 1 juli. Aan de hand van de realisatiecijfers van het COA gaat de provincie na of de gemeenten hun halfjaarlijkse taakstelling hebben gerealiseerd. Heeft een gemeente onvoldoende verblijfsgerechtigden gehuisvest, dan heeft de toezichthouder de plicht om in te grijpen. Daarom valt een gemeente die een half jaar achterloopt op de taakstelling onder verscherpt toezicht van de provincie. Bij het verscherpt toezicht hanteren wij de bestuurlijke interventieladder. De eerste stap is ambtelijk overleg, daarna volgen bestuurlijke gesprekken als de situatie niet verbetert. De gemeente krijgt de tijd om verbetering te laten zien. Hoe het toezicht precies verloopt, is maatwerk. Blijft de gemeente na het doorlopen van de hele interventieladder nog steeds in gebreke, dan kan de provincie het werk van de gemeente gaan uitvoeren op kosten van de gemeente. Het huisvesten van verblijfsgerechtigden is namelijk geen inspanningsverplichting voor de gemeenten, maar een resultaatsverplichting. Het is dus niet voldoende om eraan te werken, het moet ook echt gebeuren.

De interventieladder in 2018

De eerste stappen van de interventieladder zijn in 2018 geregeld gezet. Alle gemeenten die achterlopen met het realiseren van de taakstelling, hebben een brief gekregen die hen oproept om meer werk te maken van het huisvesten van verblijfsgerechtigden. Gemeenten die zijn uitgenodigd voor een ambtelijk gesprek met de toezichthouder, zijn verzocht om van tevoren een concreet plan van aanpak aan te leveren. Het plan van aanpak moet duidelijk maken welke oplossingen de gemeente heeft onderzocht, wanneer deze worden ingezet en welke resultaten de gemeente hiervan verwacht. Met een aantal substantieel achterlopende gemeenten zijn naast ambtelijke ook bestuurlijke toezichtgesprekken gevoerd. In deze gesprekken zijn afspraken gemaakt over verbeteringen.

Taakstelling eerste helft 2018

De taakstelling voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden in Noord-Holland bedroeg in de eerste helft van 2018 voor alle gemeenten gezamenlijk 2012. Daarnaast was er nog een achterstand van 764 uit 2017, bij elkaar dus een opgave van 2.776 verblijfsgerechtigden. Hiervan is 1901 gerealiseerd. Per 1 juli was de totale achterstand opgelopen tot 875.

Taakstelling tweede helft 2018

De taakstelling voor de tweede helft van 2018 bedroeg 1801 verblijfsgerechtigden. Met de achterstand van 875 uit het voorgaande halfjaar liep de gehele opgave op tot 2676 te huisvesten verblijfsgerechtigden. In de tweede helft van 2018 zijn in totaal 1847 verblijfsgerechtigden gehuisvest. Hiermee is de taakstelling zelf gerealiseerd en er iets van de achterstand ingelopen. Een mooie verbetering, ook ten opzichte van voorgaande jaren.

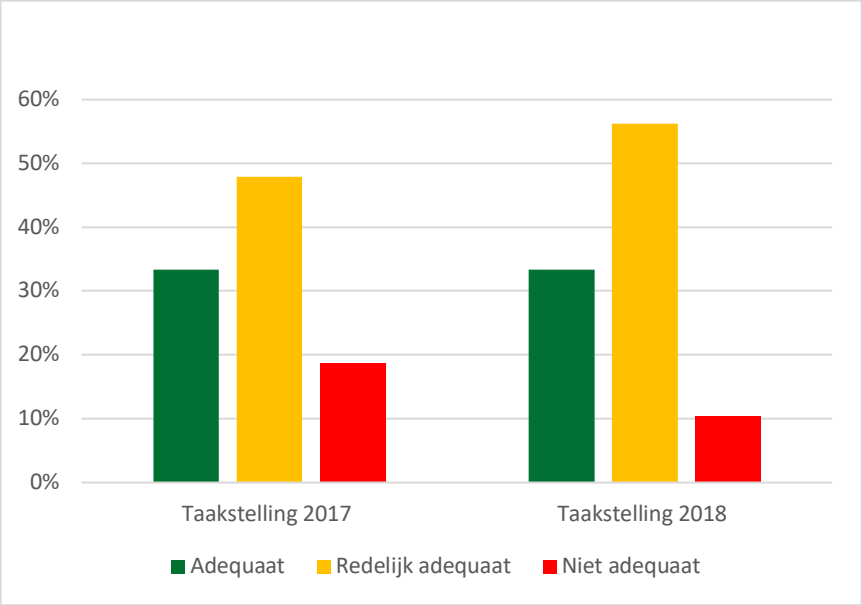
Voor het grootste deel van de totale achterstand is de gemeente Amsterdam verantwoordelijk. Deze gemeente heeft op 1 januari 2019 een achterstand van 506, op een totale achterstand van 829 van de hele provincie. Met Amsterdam is in het bestuurlijk overleg van november 2018 de afspraak gemaakt dat deze achterstand op 1 juli 2019 is ingelopen.
De gemeente Haarlemmermeer had de voorgaande jaren ook een forse achterstand opgelopen, maar deze is nu grotendeels opgelost. Daarom besloot de provincie om een stap terug te doen op de interventieladder en het bestuurlijke overleg met Haarlemmermeer af te sluiten.

Voorrangsregeling huisvestingsverordening

Sinds juli 2017 krijgen verblijfsgerechtigden niet meer automatisch voorrang in een gemeentelijke huisvestingsverordening. De gemeente kan besluiten om de voorrangsregeling voor verblijfsgerechtigden te schrappen. Een klein aantal gemeenten heeft vorig jaar aangegeven dit te gaan doen. De taakstelling voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden blijft echter onverkort van kracht, ook wanneer een gemeente deze voorrangsregeling schrapt. De gemeenteraad is dan verplicht in haar huisvestingsverordening vast te leggen op welke wijze de gemeente de taakstelling gaat realiseren. De provincie heeft alle gemeenten geattendeerd op dit wettelijke voorschrift.

In onderstaande tabel wordt het percentage weergegeven van Noord-Hollandse gemeenten die langer dan een jaar achterlopen op hun taakstelling (rood), een half jaar achterlopen (geel) en hun taakstelling geheel hebben gerealiseerd (groen).

Figuur 6: realisatie taakstelling



Beoordelingen

De beoordelingen van alle afzonderlijke gemeenten vindt u in de tabel achterin dit verslag en op www.noord-holland.nl/ibt.

3 SAMENVATTING EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

Toezicht op de Financiën

In 2018 waren de financiële consequenties vanuit het sociaal domein meer voelbaar dan voorheen. Vooral op het domein van de Jeugdzorg bleken middelen, beschikbaar gesteld door het Rijk, niet altijd toereikend. Wel zijn alle gemeenten erin geslaagd om een sluitende begroting te presenteren. Enkele gemeenten hadden daarvoor incidentele middelen nodig, om de tijd naar een structureel evenwichts-herstel te overbruggen. Bij de overige gemeenten bleken bijstellingen – bijvoorbeeld bezuinigingen – voldoende voor een sluitend geheel. Gelukkig is geen enkele gemeente in financieel zwaar weer gekomen.

Toezicht op het Omgevingsrecht

Na de stijgende lijn van 2014 tot en met 2017 zien we nu minder goede resultaten. Het belangrijkste aandachtspunt blijft dat de verschillende stappen in het handhavings- en toezichtsproces elkaar logisch moeten opvolgen. Wij hebben daar afgelopen jaar scherper op getoetst. Vanaf 2019 wordt het systematisch toezicht verder toegespitst op de gemeenten die nog achterblijven in de beoordeling of waar zich bijzondere omstandigheden voordoen.

Toezicht op Informatie- en archiefbeheer

Ons overall beeld van informatie- en archiefbeheer is dat gemeenten nog veel te doen hebben om goed over te kunnen stappen van hun papieren archief naar een volledig digitale werkomgeving. Een hybride situatie met zowel papieren als digitale archieven kan problemen veroorzaken, zoals minder overzicht en extra kosten door reparaties achteraf.

Toezicht op Huisvesting van verblijfsgerechtigden

Na jaren van almaar oplopende taakstellingen hebben gemeenten weer een lagere opgave van het Rijk gekregen. Dit heeft veel gemeenten de mogelijkheid gegeven om hun achterstanden in te lopen.

Toekomstige ontwikkelingen in het toezicht

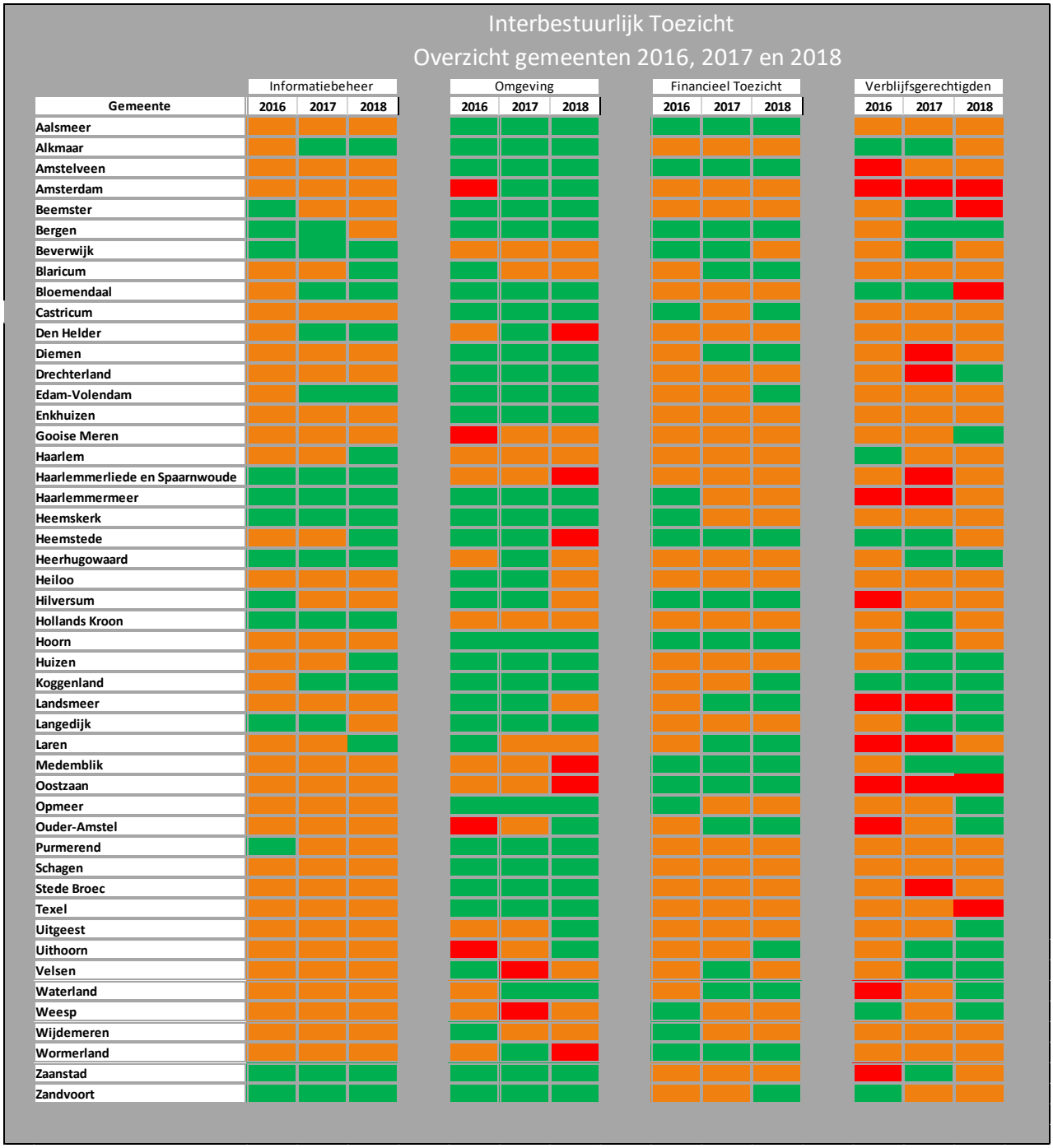
Eind 2018 heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer de 'Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht' aangeboden. Met deze agenda is de eerste stap gezet in de uitwerking van het Interbestuurlijk Programma, onderdeel Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving, één overheid. De Agenda beschrijft de verandering die van het interbestuurlijk toezicht gevraagd wordt. Eerst worden de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor het toezicht. Vervolgens worden voor het nieuwe toezicht het doel en de scope geformuleerd. Aansluitend volgen zeven ontwerpprincipes die bij de uitwerking van de agenda zullen worden gehanteerd. Tot besluit worden vijf acties benoemd die uitgewerkt worden en gaan leiden tot het nieuwe toezicht.

De hele Agenda is te vinden op omgevingsweb. De vijf acties zijn:

1. Verbinden van het verticaal toezicht en de horizontale controle (nader wordt uitgewerkt hoe deze elkaar optimaal kunnen versterken);
2. Verbeteren van de dialoog (een mogelijke gedragslijn voor alle partijen);
3. Beter leren (onderzoek naar verbetering van het leren en hoe dit landelijk kan worden geïntroduceerd);
4. Uniformiteit (uitwerken van een gezamenlijk toezichtkader, dat bij voorkeur financieel en generiek toezicht omvat);
5. Risicogericht toezicht (streven naar een eenduidige methode van risicoanalyse, die we kunnen gebruiken om risico's beter en makkelijker in beeld te brengen).

GS hebben in september 2018 ingestemd met deze Agenda.

Tabel: Overzicht gemeenten 2016, 2017 en 2018



Gemeente	Informatiebeheer			Omgeving			Financieel Toezicht			Verblijfsgerechtigden		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Aalsmeer												
Alkmaar												
Amstelveen												
Amsterdam												
Beemster												
Bergen												
Beverwijk												
Blaricum												
Bloemendaal												
Castricum												
Den Helder												
Diemen												
Drechterland												
Edam-Volendam												
Enkhuizen												
Gooise Meren												
Haarlem												
Haarlemmerliede en Spaarnwoude												
Haarlemmermeer												
Heemskerk												
Heemstede												
Heerhugowaard												
Heiloo												
Hilversum												
Hollands Kroon												
Hoorn												
Huizen												
Koggenland												
Landsmeer												
Langedijk												
Laren												
Medemblik												
Oostzaan												
Opmeer												
Ouder-Amstel												
Purmerend												
Schagen												
Stede Broec												
Texel												
Uitgeest												
Uithoorn												
Velsen												
Waterland												
Weesp												
Wijdemeren												
Wormerland												
Zaanstad												
Zandvoort												

HAARLEM, AUGUSTUS 2019

Colofon

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

Eindredactie
Provincie Noord-Holland
Kabinet | Sector Interbestuurlijk Toezicht
het jaarverslag is geredigeerd door redactrice Anneke Paul

Fotografie
Provincie Noord-Holland

Grafische verzorging
Xeroxmediaservices

Haarlem, augustus 2019