

Beleid Interbestuurlijk Toezicht

2018 - 2021

Mei 2017

Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Inleiding	5
1.1 Wat is interbestuurlijk toezicht?	5
1.2 Horizontale verantwoording versus interbestuurlijk toezicht	5
1.3 Reikwijdte nota.....	6
1.4 Huidige maatschappelijke visie op toezicht	6
1.5 Context	7
2. Wettelijk kader	7
3. IBT-beleid 2013 – heden.....	8
4. Evaluatie IBT	9
5. IBT Beleid 2018-2021.....	9
5.1 Visie/missie en rolopvatting.....	9
5.2 Opzet toezicht	10
5.3 Aansluiting op de visie en werkwijze van de provincie	14
5.4 Het domein financieel toezicht	15
5.5 Het domein informatiebeheer	16
5.6 Het domein omgevingsrecht	18
5.7 Huisvesting verblijfsgerechtigden	19
6. Besturings- en verantwoordingscyclus.....	20
7. Prestatie-indicatoren.....	20
8. Financiële consequenties	20
9. Implementatie	20
10. Evaluatie beleid	21
Bijlage I Begrippen	22
Bijlage II Wijzigingen in wet- en regelgeving van medebewindstaken	27
Bijlage III Samen Noord-Holland en de ToekomstAgenda	31
Bijlage IV Verbeterpunten uit de evaluatie van het IBT	34

Samenvatting

Het voorliggende nieuwe Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021 is een vervolg op de evaluatie van de werking van het interbestuurlijk toezicht (IBT) in onze provincie, die in 2016 plaatsvond. Deze evaluatie werd uitgevoerd door het onderzoeksbureau Seinstra van de Laar, dat de gemeenten hier uitgebreid bij heeft geconsulteerd. Bij de behandeling van de evaluatierapportage in het college van GS in september 2016 is besloten, op basis van de conclusies en aanbevelingen van Seinstra van de Laar nieuw beleid voor de komende jaren te ontwikkelen.

De hoofdconclusie van de evaluatie was, dat het nieuwe IBT, dat sinds 2014 in werking is, als overwegend positief wordt ervaren door zowel de gemeenten als de provincie zelf. Het IBT functioneert goed, er zijn enkele verbeterpunten en doorontwikkeling gaat het IBT nog beter maken.

De missie en visie voor het IBT beleid worden als volgt gedefinieerd: De provincie draagt met het interbestuurlijk toezicht bij aan het goed uitvoeren van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Met het systematische toezicht op de risicodomeinen: Financiën, Omgevingsrecht, Archief- en Informatiebeheer en Huisvesting verblijfsgerechtigde asielzoekers bevordert de provincie het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving voor mens en natuur en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden: goed informatiebeheer en financieel beheer.

Hoofddoel van het voorliggende IBT beleid 2018-2021 is het versterken van de effectiviteit van het toezicht.

De vijf aanbevelingen van de evaluatie, zoals uitgewerkt in het nieuwe beleid zijn:

1. Opzet met een kortere beoordelingscyclus. Hieraan is al vanaf 2016 inhoud gegeven door gemeenten die eerder aanleveren sneller te beoordelen en/of afspraken op maat over de cyclus te maken.
2. Opzet van verdere differentiatie van het toezicht. Ook hieraan is al vanaf 2016 invulling gegeven door bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen die goed presteren, een lichter toezichtregime toe te passen en het toezicht daar, waar nodig te intensiveren. Dit wordt in het IBT Beleid per domein verder uitgewerkt.
3. Opzet met praktijktoetsen. Dit betekent dat de toezichthouder ter plekke nagaat, of de informatie uit de aangeleverde informatie klopt. Praktijktoetsen maken deel uit van de nieuwe werkwijze.
4. Opzet met integraler toezicht. Dat wil zeggen betere samenwerking tussen de provinciale toezichthouders op de verschillende domeinen. Ook dit zal de komende jaren invulling krijgen.
5. Actieve transparantie en openbaarheid van de beoordelingsresultaten. Via de publicatie van het jaarverslag 2016 en de resultaten van de beoordelingen van alle gemeenten over 2016 op www.noord-holland.nl/ibt wordt hiermee een start gemaakt.

Naast de evaluatie is begin 2017 aanvullend een eigen risico-inventarisatie uitgevoerd, samen met de gemeenten. Daarvoor is op 13 februari jl. een bijeenkomst gehouden, waar een grote opkomst was: 85 gemeentelijke ambtenaren waren aanwezig. De volgende vraag stond centraal: welke risico's komen op de gemeenten af, waar de provincie de komende jaren bij het interbestuurlijk toezicht rekening mee moet houden?

De bijeenkomst heeft veel inzicht gegeven over onderwerpen waar de gemeenten zich zorgen over maken. Er is een grote diversiteit aan risico's genoemd, overigens ook op die terreinen, waar de provincie geen rol heeft als toezichthouder. Opvallend was ook de zorg over risico's die niet de inhoud van de taakuitvoering raken, maar daar randvoorwaardelijk voor zijn. We hebben dat 'governance' genoemd. Daaronder valt voldoende ambtelijke capaciteit, interne cultuur, wisseling in bestuur en management en de verhouding college-raad. De genoemde risico's inclusief deze bestuurs- en cultuuraspecten zijn in het nieuwe IBT-beleid verwerkt, zie hoofdstuk vijf. De effectiviteit van het toezicht zal verder worden versterkt door:

1. Toenemende wendbaarheid van het toezicht: meer differentiatie, meer maatwerk per gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling.
2. Aanvulling van het systematische en incidentele toezicht met thema-toezicht en praktijktoetsen. De keuze voor thema's en praktijktoetsen zal jaarlijks worden gemaakt in een uitvoeringsplan, te beginnen in 2018. Dit plan zal eind 2017 worden vastgesteld.
3. Alle domeinen gaan explicieter via een integrale werkwijze werken. Onderdeel daarvan is het meewegen van de bestuurs- en cultuuraspecten van een gemeente, die onderling worden besproken en gedeeld. Deze bestuurs- en cultuuraspecten wegen niet mee bij het inhoudelijke oordeel, wel bij de bepaling van het toezichtregime per gemeente: kan een lichter regime worden toegepast of moet het regime regulier blijven dan wel verzwaaard worden?

In hoofdstuk vijf van het IBT-beleid worden vervolgens per domein de thema's voor de komende jaren benoemd en worden verdere details gegeven over de vernieuwde werkwijze.

1. Inleiding

Interbestuurlijk toezicht (IBT) is het toezicht van de ene overheidslaag op de andere. Zo houdt de provincie toezicht op de gemeenten en waterschappen. Provincies houden op verschillende terreinen toezicht op de uitvoering van gemeentelijke taken. Financieel toezicht en toezicht op de gemeentelijke archieven zijn al geruime tijd een taak van de provincie. Vanaf 2012 zijn hier het toezicht op taken in het ruimtelijk-fysiek domein en de huisvesting van statushouders bijgekomen.

Provincies zijn binnen de wettelijke bepalingen vrij in de manier waarop ze het toezicht vormgeven. In samenspraak met de gemeenten bepaalt de provincie waar zij prioriteit aan geeft in het toezicht. Voor u ligt de beleidsnota Interbestuurlijk Toezicht voor de periode 2018 – 2021.

Het provinciebestuur heeft ervoor gekozen, het toezicht op enkele risicoterrijnen jaarlijks uit te voeren, om een beeld te krijgen van de prestaties van gemeenten. Het toezicht op minder risicovolle gemeentelijke medebewindstaken, die niet in de Informatieverordening staan, wordt door de provincie incidentgericht uitgevoerd. Dat betekent, dat de provincie op die terreinen alleen actie onderneemt naar aanleiding van signalen zoals een klacht van een burger, een bericht in de media of een incident. De afgelopen jaren heeft de focus vooral gelegen op het verder professionaliseren van de uitvoeringspraktijk van het interbestuurlijk toezicht. Nu er een gedegen uitvoeringspraktijk staat, is de tijd rijp om ook de tactische en strategische kant van het interbestuurlijk toezicht nader te ontwikkelen.

In deze beleidsnota lichten we de werkwijze van de provincie als interbestuurlijk toezichthouder toe. Daarbij beschrijven we de belangrijkste risico's op de verschillende IBT-terreinen en de toepassing van het instrumentarium.

1.1 Wat is interbestuurlijk toezicht?

Het interbestuurlijk toezicht is één van de kerntaken van de provincie. Dit gebeurt zoveel mogelijk op afstand, sober, proportioneel en in vertrouwen.

De gemeenteraden en algemene besturen controleren eerst zelf of hun gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling het goed doet. De informatie verkregen uit deze zogenoemde horizontale verantwoording kan ook aan de provincie worden gezonden, zodat daarvoor geen extra werk nodig is.

Interbestuurlijk toezicht = “het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden”

Bestuurlijke Werkgroep Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan nieuw zicht op overheden, 2005, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 50, p. 17.

1.2 Horizontale verantwoording versus interbestuurlijk toezicht

Een centrale veronderstelling van de Wet Rgt is, dat met een goede werking van de horizontale verantwoording en controle bij gemeenten het interbestuurlijk toezicht vanuit de provincie sober en op afstand kan plaatsvinden. De redenering was, dat de dualisering heeft geleid tot een beter stelsel van interne democratie, met kaderstellende en controlerende taken voor de gemeenteraad. Voor de provincie als toezichthouder zou dit betekenen, dat zij dient uit te gaan van vertrouwen in de controlerende rol van de raad.

Uit het rapport Tussenmeting herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht blijkt echter, dat de horizontale controle en verantwoording niet zo ver op orde zijn als wenselijk wordt geacht voor het goed functioneren van het interbestuurlijk toezicht op basis van de Wrgt. Citaat:

Gemeenteraadsleden zijn er maar zeer beperkt van op de hoogte, dat hun controlerende taak met de komst van de Wet Rgt een verzwaarde betekenis heeft gekregen. Raadsleden kunnen vaak moeilijk effectief controle uitoefenen op onderwerpen waarvoor technische en/of juridische kennis noodzakelijk is, omdat zij die kennis vaak niet hebben. Informatieverschaffing aan de raad is vaak te omvangrijk en te complex. Raadsleden voelen zich daardoor belemmerd in de uitoefening van hun controlerende taak¹.

De gezamenlijke provinciale toezichthouders hebben vervolgens in 2016 in samenwerking met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur een expertmeeting gehouden over de werking van de horizontale verantwoording bij gemeenten. Citaat uit de conclusies van de NSOB:

De gemeenteraad heeft een politieke controlerende rol, waarbij zij het college van B&W ter verantwoording roept. Dit is echt iets anders dan een toezichtfunctie, waarbij feiten worden verzameld, die aan de hand van een normenkader als juist of onjuist worden beoordeeld. De beide rollen mogen niet met elkaar worden verward².

1.3 Reikwijdte nota

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie Noord-Holland kent twee 'toezichthouders', het college van Gedeputeerde Staten (GS) en de Commissaris van de Koning (CdK) als apart (Rijks)orgaan. Het toezicht door het college van GS is het onderwerp van deze beleidsnota.

Het interbestuurlijk toezicht door GS onderscheiden we in *specifiek* en *generiek* interbestuurlijk toezicht. Het generiek toezicht vindt zijn wettelijke grondslag in de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (2012) (hierna Wrgt). Ingrijpen in het kader van interbestuurlijk toezicht is aan de orde als een gemeente of provincie in strijd handelt met het recht of het algemeen belang, of als medebewindstaken - dat zijn wettelijke taken - niet of niet naar behoren worden uitgevoerd. Het specifiek toezicht vindt zijn grondslag in specifieke wetgeving, zoals Gemeentewet (financieel toezicht), Wet Ruimtelijke Ordening en Waterschapswet.

Deze nota gaat over het generieke toezicht en het specifieke financiële toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen³.

1.4 Huidige maatschappelijke visie op toezicht

In de huidige samenleving is er, wanneer het goed gaat, weinig belangstelling voor interbestuurlijk toezicht en kan het door gemeenten al gauw ervaren worden als hinderlijk, belastend en van weinig betekenis. Op het moment dat er iets gebeurt dat ongewenst is, dan is steevast een van de eerste vragen: en wat heeft het toezicht gedaan om dit te voorkomen?

Toezicht gaat over controleren, beheersen, beïnvloeden, richting geven en de dingen niet op zijn beloop laten. Toezicht staat gemakkelijk op gespannen voet met autonomie en zelfstandigheid.

¹ . Tussenmeting herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht, Twijnstra Gudde in opdracht van ministerie van BZK, 2015.

² . Tussen controleren en toezicht houden. Reflectief verslag van een door de provincie Overijssel georganiseerde expertmeeting 'Versterking horizontale verantwoording?' van 27 juni 2016 ten behoeve van toekomstig debat over interbestuurlijk toezicht. Dr. Martin Schulz en Jorgen Schram MSc.

³ Financieel toezicht op de waterschappen en toezicht op de doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen van het provinciaal ruimtelijk beleid zijn verweven met het provinciaal beleid op respectievelijk de waterschappen en het provinciaal ruimtelijk beleid. Deze beide beleidsrijke domeinen maken geen onderdeel uit van deze nota.

In de Wrgt werd het interbestuurlijk toezicht (hierna: IBT) herzien. Om recht te doen aan het vertrouwen en de autonomie van elke bestuurslaag en anderzijds voldoende checks & balances in te bouwen om onvoldoende taakuitvoering te voorkomen, gaat de wet uit van *principes* en niet van *regels*. Dit betekent dat er ruimte is voor de toezichthouder om zijn taak in te vullen op een wijze die hij wenselijk en/of noodzakelijk acht.

De principes uit de Wrgt luiden:

- *Nabijheid*: een naast hoger gelegen bestuurslaag voert in beginsel het interbestuurlijk toezicht uit.
- *Enkelvoudigheid*: slechts één bestuurslaag houdt toezicht en in geval van meerdere toezichthouders moeten deze samenwerken.
- *Selectief*: het interbestuurlijk toezicht dient meer uit te gaan van risico-inventarisaties, zodat de toezichtlast beperkt blijft.
- *Proportioneel*: de toezichthouder maakt een bestuurlijke afweging of een bestuurlijke of juridische interventie naar het onder toezicht gestelde bestuursorgaan noodzakelijk is. In ieder geval zal voorafgaand aan juridische interventie door bestuurlijk overleg worden getracht tot overeenstemming te komen over de betekenis en reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het orgaan waarop toezicht betrekking heeft.
- *Vertrouwen*: de toezichthouder gaat uit van vertrouwen in een goede taakuitvoering.

1.5 Context

Op het moment van schrijven van dit beleid wordt de Wrgt landelijk geëvalueerd. De evaluatie wordt naar verwachting in 2017 afgerond. Het is nu niet de verwachting dat de evaluatie de komende jaren leidt tot veranderingen in de wetgeving.

De provincie Noord-Holland heeft er voor gekozen de resultaten van de landelijke evaluatie niet af te wachten, maar proactief stappen te zetten in de verdere ontwikkeling van het IBT. Uit de evaluatie van haar toezicht in 2016 door onderzoeksbureau Seinstra van de Laar, blijkt immers dat het toezicht in de praktijk aanzet tot verbetering van de taakuitvoering van de gemeenten. IBT is een onmisbare schakel in de 'checks and balances' bij gemeenten waar de horizontale verantwoording nog niet de werking heeft die verondersteld wordt in de wet.

2. Wettelijk kader

Generiek en specifiek toezicht kennen beide een eigen wettelijk kader. De wettelijke grond voor het *generiek* toezicht door de provincie is te vinden in de Wrgt⁴. Voor het *specifiek* toezicht van de provincie op de financiën van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen is de wettelijke basis gelegen in de Gemeentewet.

De toezichthouder is zelf verantwoordelijk voor de mate van intensiteit van het IBT op een bepaald beleidsveld. De gemeenteraden en algemene besturen controleren eerst zelf of hun gemeente haar wettelijke taken goed uitvoert. IBT dient terughoudender te zijn naarmate een wettelijke norm een meer open karakter heeft.

Voor zowel het specifieke als het generieke toezicht gelden landelijke beleidskaders⁵.

⁴. Wet revitalisering generiek toezicht, Staatsblad 2012-233.

⁵. Voor het generieke toezicht gelden:

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

3. IBT-beleid 2013 – heden

Provincie Noord-Holland heeft sinds de invoering van de Wrgt het toezicht op twee manieren uitgevoerd: systematisch / jaarlijks toezicht en incidentgericht toezicht.

Het systematisch toezicht is gehouden op de domeinen, die als risicovol zijn aangewezen.

Aanvankelijk betrof het de domeinen:

- Financiën
- Omgevingsrecht
- Ruimtelijke Ordening
- Archief- en informatiebeheer.

Door de grote toestroom van asielzoekers, waarvan een deel de status van verblijfsgerechtigde krijgt, hebben GS in januari 2015 besloten de huisvesting van statushouders, een gemeentelijke taak, als domein toe te voegen aan het IBT. Het domein Ruimtelijke Ordening werd samengevoegd met Omgevingsrecht. In de praktijk bleven er dus vier risicodomeinen waarop systematisch toezicht wordt gehouden.

Het systematisch toezicht houdt in dat de provincie op basis van de provinciale Verordening systematische toezichtinformatie⁶ (voor financieel toezicht: op basis van de Gemeentewet) jaarlijks de gegevens van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen ontvangt over hun uitvoering van taken op de domeinen.

Op basis van deze informatie geeft het IBT van de provincie per domein een oordeel. De mogelijke beoordeling is: adequaat (groen; dat wil zeggen: voldoende), redelijk adequaat (geel⁷; dat wil zeggen: voor verbetering vatbaar), of niet adequaat (rood; dat wil zeggen: onvoldoende).

Sinds 2016 beoordeelt de provincie niet alle domeinen altijd elk jaar volledig, maar differentieert zij haar toezicht jaarlijks in enige mate. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat interbestuurlijk toezicht zo sober en terughoudend mogelijk dient te zijn. Bij de domeinen omgevingsrecht en archief versobert het toezicht wanneer een gemeente twee jaar achtereen op een bepaald domein de taken goed heeft uitgevoerd. Bij financieel toezicht dienen er geen essentiële signalen over verslechtering van de financiële positie van de gemeente te zijn en is het van belang dat de laatste drie jaar zogenaamd 'repressief toezicht' van toepassing is geweest. Dan vindt een beperkte analyse plaats van de uitvoering van die taak, oftewel de gemeente, het waterschap of de gemeenschappelijke regeling 'wordt minder intensief gecontroleerd ('op afstand gezet'). Bij huisvesting statushouders komt de provincie pas in actie als gemeenten niet voldoen aan hun taakstelling.

Naast systematisch jaarlijks toezicht op de risicodomeinen houdt de provincie incidentgericht toezicht. Dit incidentgericht toezicht vindt plaats aan de hand van signalen (klachten, berichten in de media) dat de taakuitvoering mogelijk niet op orde is. Het betreft hier het toezicht vanuit GS op alle wettelijke taken van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, die (veelal) niet tot een van de aangewezen risicodomeinen behoren. Op basis van het signaal vraagt de provincie gerichte informatie op bij de desbetreffende gemeente, gemeenschappelijke regeling, dan wel het waterschap. Aan de hand van deze ontvangen informatie beoordelen wij of in het concrete geval de taakuitvoering op orde is.

- Beleidskader Schorsing en vernietiging, zie Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, Ministerie van BZK, 2012.
Voor het specifieke toezicht op de financiën geldt: Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht!', Vakberaad Financieel Toezicht, 2014

⁶. Kortweg Informatieverordening. Besluit van Provinciale Staten van 16 december 2013, Provinciaal Blad 2013/154.

⁷. We stappen over van oranje naar geel, omdat oranje het signaal geeft dat de taakuitvoering op veel punten nog niet op orde is, terwijl we soms ook bedoelen dat een gemeente, gemeenschappelijke regeling of waterschap goed op weg is, maar nog niet voldoende.

4. Evaluatie IBT

Bij de inrichting van het IBT op basis van de Wrgt is besloten na twee jaar de uitvoeringspraktijk te evalueren. In het voorjaar van 2016 heeft het onderzoeksbureau Seinstra van de Laar deze evaluatie uitgevoerd. In september 2016 is de rapportage bestuurlijk vastgesteld⁸. De hoofdconclusie was, dat zowel de gemeenten als de provincie zelf het nieuwe IBT als overwegend positief ervaren. Het huidige IBT functioneert volgens het onderzoek goed en zet aan tot verbetering van de taakuitvoering door gemeenten.

Er is wel een aantal verbeterpunten geformuleerd. Een deel daarvan heeft reeds in 2016 invulling gekregen, terwijl de overige punten in deze beleidsnota zijn opgenomen. In totaal heeft de evaluatie vijf verbeterpunten opgeleverd:

1. Een kortere beoordelingscyclus.
Dit betekent eerder aanleveren van informatie, het vervroegen van de gesprekscyclus en het afronden van de rapportage uiterlijk in het najaar. Hieraan geeft de provincie vanaf 2016 al voor een groot deel invulling aan door gemeenten die eerder aanleveren sneller te beoordelen en/of afspraken op maat over de cyclus te maken.
2. Verdere differentiatie van het toezicht
Dit wil zeggen dat de mate van het toezicht wordt afgestemd op de eerder behaalde beoordelingsresultaten en signalen via verschillende toezichtsregimes en dat gewerkt wordt met toezichtsthema's. Hieraan is vanaf 2016 al enige invulling gegeven door bij de domeinen omgevingsrecht en archief gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen die goed presteren op afstand te zetten en het intensiveren van het toezicht daar, waar dat niet het geval is.
3. Opzet met praktijktoetsen
Dit betekent meer focus op de signalen, die erop duiden dat wettelijke taken mogelijk anders worden uitgevoerd dan op papier lijkt. Bij praktijktoetsen gaat de provincie ter plaatse kijken of de op papier aangeleverde informatie klopt. Dit zal de komende jaren invulling krijgen.
4. Opzet met integraler toezicht
Dat wil zeggen betere samenwerking tussen de provinciale toezichthouders op de verschillende domeinen. Ook dit zal onderdeel zijn van het nieuwe beleid.
5. Transparant over beoordelingen
De beoordelingen van de mate waarin gemeenten voldoen aan hun verplichtingen worden openbaar gemaakt. Via de publicatie van het jaarverslag 2016 én de resultaten van de beoordelingen over 2016 op www.noord-holland.nl/ibt is hiermee een begin gemaakt.

5. IBT Beleid 2018-2021

We kiezen in deze beleidsnota voor een doorontwikkeling van de bestaande werkwijze. We geven een aanpak vorm die het toezicht nog effectiever maakt. We sluiten bij de doorontwikkeling van het IBT aan op de visie en werkwijze van de provincie als geheel.

5.1 Visie/missie en rolopvatting

De basis van het IBT, zoals dat in 2013/2014 is gestart en nu wordt doorontwikkeld, ligt in onze visie, rolopvatting en missie van het interbestuurlijk toezicht:

⁸ Evaluatie interbestuurlijk toezicht provincie Noord-Holland, juli 2016. Besluit van GS van 20 september 2016.

Visie /missie

De provincie waarborgt de eenheid in de behartiging van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Met het IBT draagt de provincie bij aan het goed uitvoeren van wettelijke taken door gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. Met de aanwijzing van domeinen waarop de provincie systematisch toezicht houdt, draagt het IBT bij aan het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving voor mens en natuur en in de daarvoor noodzakelijk in te vullen randvoorwaarden: goed informatiebeheer en financieel beheer. Het neveneffect van het provinciale toezicht is, dat het aanzet tot verbetering van kwaliteit van de taakuitvoering en dat het oordeel van de provincie de raad ondersteunt in zijn rol van kaderstellend en controlerend orgaan.

Het IBT gaat uit van verdiend vertrouwen op de risicodomeinen. Bij gemeenten die laten zien dat de taakuitvoering op orde is verminderen wij de toezichtlast. Als het nodig is, treedt IBT streng op.

Het IBT heeft als verticale toezichthouder in aansluiting op de horizontale verantwoording en controle door raad/algemeen bestuur een functie. Zonder kritische blik kan taakbehandling verslappen en kan het horizontaal mechanisme (te) sterk onderhevig zijn aan politieke krachten om de controle goed uit te voeren.

Rolopvatting

De provincie gaat bij de invulling van het IBT uit van de rol van toezichthouder, zoals in de wet vastgelegd. De provincie kan in haar rol van toezichthouder niet in de beleidsruimte en/of keuzen van de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen treden. Het IBT geeft een onafhankelijk oordeel over de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, los van eventuele beleidsdoelen van de provincie. Immers, de provincie wil waken voor rolvermenging. Bij ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen speelt de provincie vanuit haar toezichthoudende rol een agenderende, signalerende en informerende rol. Uiteraard wordt de kennis vanuit IBT wel gedeeld in de provinciale organisatie.

5.2 Opzet toezicht

In aansluiting op de visie staat in de doorontwikkeling van het IBT beleid de versterking van de effectiviteit van het toezicht centraal. Dit krijgt zijn uitwerking in:

- de onderwerpen waarop toezicht wordt gehouden;
- de wijze waarop toezicht wordt gehouden;
- het meer transparant maken van de oordelen;
- daarnaast hebben gemeenten aangegeven naast het oordeel van de toezichthouder ook een adviesfunctie van de toezichthouder op prijs te stellen.

De onderwerpen waarop toezicht wordt gehouden

De provincie heeft een risico-inventarisatie gehouden om te bepalen of er een aanpassing nodig was op de eerder aangewezen risicodomeinen. Hierbij zijn de gemeenten intensief betrokken⁹. De inventarisatie en analyse van de provincie heeft uitgewezen dat de domeinen Omgeving, Archief en informatie, Financieel Toezicht en Huisvesting Statushouders, die Gedeputeerde Staten vier jaar geleden hebben aangewezen voor het risicogericht toezicht, nog steeds actueel zijn.

⁹ Deze risico-inventarisatie heeft plaatsgevonden in februari 2017. Er waren ca. 85 personen van de gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden aanwezig. De deelnemers waren werkzaam op diverse niveaus in de organisaties en in diverse vakgebieden.

Onderwerpen uit risico-inventarisatie

In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste onderwerpen opgenomen waarop de provincie en gemeenten risico's zien in de taakuitvoering.

1. Financieel toezicht

Waaronder grip op verbonden partijen, grondexploitaties en decentralisaties

2. Openbare orde en veiligheid

Waaronder (grote) evenementen, opvang verwarde personen, terreurdreiging, ondermijning bestuur, hennepkwekerijen en XTC labs

3. Archief

Kwaliteit informatievoorziening, duurzaamheid van digitale systemen, relatie met open overheid en privacywetgeving

4. Wabo-domein en Ruimtelijke ordening

Brandveilig gebruik, constructieve veiligheid, illegaal gebruik met veiligheidsrisico's voor gebruikers (bijv. hennepkwekerijen), onvoldoende toezicht en handhaving op bouw en RO

5. Governance:

Kwaliteit van organisatie, waaronder te kort aan personeel kwalitatief en kwantitatief, politieke instabiliteit, rol gemeenteraad, bestuurskracht en beleidsvoorbereiding/implementatie van nieuwe wetgeving (sociale domein, omgevingswet), opdrachtgeverschap in samenwerkingsverbanden (waaronder omgevingsdiensten), fusies en ambtelijke samenwerking in diverse vormen.

Figuur 1: uitkomsten risico-inventarisatie met gemeenten

Ad 1: Financieel toezicht

Het financieel toezicht is specifiek toezicht en verplicht op basis van de Gemeentewet. De provincie moet op dit domein jaarlijks systematisch toezicht houden.

Ad 2: Openbare orde en veiligheid

Hoewel openbare orde en veiligheid door de gemeenten als een risico is ervaren, kan de provincie hier geen toezichthoudende rol spelen. Het interbestuurlijk toezicht op dit terrein is belegd bij de minister van Veiligheid en Justitie.

Ad 3: Archief

Het domein Archief krijgt onder een nieuwe naam vervolg: Informatiebeheer. Gezien de ontwikkelingen, met name de digitalisering op dit gebied, dekt deze naam de lading van dit domein beter.

Ad 4: Omgevingsrecht en ruimtelijke ordening

De mogelijk schadelijke gevolgen voor mens en natuur zijn het meest direct aanwijsbaar in het domein omgevingsrecht. Dit domein handhaven wij daarom. Voor ruimtelijke ordening doen we een aanpassing. De afgelopen jaren is toezicht gehouden op belangrijke proceseisen uit de Wet Ruimtelijke Ordening: de dekkendheid en actualiteit van bestemmingsplannen en structuurvisies. Uit de resultaten van het toezicht in voorgaande jaren en de risico-inventarisatie van 2017 blijkt, dat de taakuitvoering in onze provincie vrij goed op orde is. De directe impact van het niet naleven is bovendien beperkt. Bovendien gaat binnenkort, vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet, al gewerkt worden met minder strenge regelgeving. Voorbeeld: de eis dat bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan tien jaar, komt te vervallen in 2017.

Daarom gaan we voortaan kijken naar de *inhoudelijke* eisen die in de Wet ruimtelijke ordening aan bestemmingsplannen van gemeenten zijn gesteld. Te denken valt bijvoorbeeld aan geluidhindercontouren of het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking. Deze inhoud kan per bestemmingsplan/per gebied sterk variëren en leent zich daarom beter voor een aanpak middels het thematisch toezicht. Immers thema's kunnen variëren per gemeente of gemeenschappelijke regeling.

Bij de keuze van de thema's die we jaarlijks kiezen, streven we ernaar om in ieder geval ieder jaar minimaal één thema te onderzoeken op het terrein van de Ruimtelijke Ordening.

Ad 5. Governance

De provincie heeft vanuit het interbestuurlijk toezicht geen direct toezichthoudende rol op de kwaliteit van het bestuur en de cultuur van gemeenten. De wetgever heeft IBT niet bedoeld om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren. De kwaliteit van het bestuur en cultuur van een gemeente is wel een indicator voor de mate waarin een gemeente in staat is haar taakuitvoering tot het vereiste niveau te verbeteren. Vandaar dat wij de kwaliteit van bestuur en organisatie meenemen in het bepalen van het toezichtsregime. Echter, de kwaliteit van het bestuur en cultuur speelt uitdrukkelijk geen rol in de beoordeling van de taakuitvoering zelf.

Overige onderwerpen

De opvang van statushouders is door geen enkele gemeente in de bijeenkomst benoemd als risicovol. Tegelijkertijd laten de beoordelingen over de afgelopen drie jaar zien, dat een groot deel van de Noord-Hollandse gemeenten achter loopt op hun taakstelling. Om die reden is besloten de huisvesting van statushouders voor de komende periode te handhaven als domein waarop jaarlijks systematisch toezicht wordt gehouden.

Wij zien geen aanleiding om onze risicodomeinen uit te breiden met de Monumentenwet en Archeologie, zoals college provincies. Uit het meerjarig overzicht van klachten en meldingen blijken in totaal twee á drie meldingen per jaar te gaan over de taakuitvoering door gemeenten op deze terreinen. Voor zover deze meldingen en klachten aanleiding waren om interbestuurlijk toezicht toe te passen, is in goed overleg met de desbetreffende gemeente de klacht opgelost. Uit andere informatiebronnen (nieuws, onderzoeken) komen geen signalen dat zich risico's voordoen op deze wettelijke taken. Tot slot hebben de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen de Monumentenwet en Archeologie niet benoemd als domeinen waar zich risico's voordoen.

Werkwijze

Provincie Noord-Holland blijft werken met systematisch toezicht en voegt daar nu thematisch toezicht en praktijktoetsen aan toe. Hierbij hanteren we de volgende werkwijze.

Informatieverzameling

Voor het systematisch toezicht op de risicodomeinen hanteert de provincie in de basis de informatie die door de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen wordt aangeleverd op basis van de Verordening systematische toezichtsinformatie¹⁰. De gemeenteraden en algemene besturen controleren eerst zelf of hun gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling het goed doet. De informatie verkregen uit deze zogenoemde horizontale verantwoording kan ook aan de provincie worden gezonden, zodat daarvoor geen extra werk nodig is. Ook andere bestaande bronnen kunnen betrokken worden in de beoordeling. Te denken valt aan relevante onderzoeken van Rekenkamers. Rekenkamers kunnen onderwerpen onderzoeken die relevant zijn voor het interbestuurlijk toezicht. Dit verschilt per jaar per gemeente.

Bepaling toezichtsregime en maatwerk per gemeente

Bij het systematisch toezicht bepalen we vooraf het toezichtsregime. Hierin zit een eerste keuze voor maatwerk per gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling. De oordelen over de

¹⁰ Dit geldt niet voor het domein Statushouders. De informatie wordt door het Centraal Orgaan Asielzoekers geleverd aan de provincie. Het ontvangen van informatie op het terrein van het financieel toezicht geregeld in de Gemeentewet.

prestaties op een bepaald domein in voorgaande jaren en een snelle scan van de aangeleverde informatie vormen de basis voor de regimebepaling voor het uitvoeren van het toezicht. De indicatoren met betrekking de governance kleuren het beeld verder in. Zo kan het invoeren van een kwaliteitssysteem of het uitgevoerd hebben van eigen audits bijvoorbeeld extra vertrouwen geven dat de taakuitvoering van de medebewindstaken op orde is. Aan de andere kant kunnen wij bij een gemeente, die op een bepaald domein enkele jaren een goede taakuitvoering heeft laten zien, op basis van bestuurlijke wisselingen of hoog verloop in de organisatie toch besluiten de gemeente niet 'op afstand' te zetten. Het beeld van de gemeente op deze indicatoren stellen wij in samenspraak met provinciale toezichthouders van verschillende domeinen per gemeente op en weegt mee in de regimebepaling.

Thema's en praktijktoetsen

De provincie maakt de keuze voor thema's en praktijktoetsen vooraf in een jaarlijks uitvoeringsplan. Praktijktoetsen dienen om een nadeel van systematisch toezicht te ondervangen, namelijk dat dit vooral een 'papieren' beeld geeft over de inrichting van processen en kwaliteitseisen, maar nauwelijks over de feitelijke uitvoering in de praktijk. Met de praktijktoetsen toetsen we daarnaast ter plekke of wat in de aangeleverde documenten staat klopt én of wij met het systematisch toezicht naar de juiste aspecten kijken. Om dit doel te bereiken is het niet noodzakelijk dit bij alle organisaties toe te passen. Om efficiënt te werken, zetten we praktijktoetsen incidenteel in bij een beperkt (nader te bepalen) deel van de organisaties.

Thema's zijn bedoeld om de diepte in te gaan op een bepaald onderwerp. De thema's kunnen in het algemeen bij alle gemeenten, waterschappen en/of gemeenschappelijke regelingen worden toegepast. Op basis van signalen kunnen we ook bij afzonderlijke organisaties op specifieke onderwerpen inzoomen. De keuze voor thema's is in het algemeen gebaseerd op ervaringen in het toezicht van afgelopen jaren, incidenten en meldingen, nieuwsberichten en de risico-inventarisatie met gemeenten. De keuze voor bepaalde thema's in deze beleidsnota betekent, dat deze onderwerpen gedurende de beleidsperiode prioriteit hebben bij thematisch onderzoek. Dit sluit echter niet uit dat we naar aanleiding van incidenten, nieuwe wetgeving of andere onvoorziene omstandigheden ook aandacht besteden aan andere onderwerpen.

Een thematisch onderzoek is niet per definitie gericht op, of gerelateerd aan gemeentelijke (beleids)documenten of processen. In bepaalde gevallen kunnen we thematisch onderzoek eventueel wel combineren met een praktijktoets zoals hiervoor is beschreven. Het onderzoek dient dan meerdere doelen.

Totstandkoming oordeel

In het nieuwe beleid gaat de provincie nog steeds uit van een eigen oordeel van de toezichthouders per risicodomein. We bespreken de bevindingen uit het beoordelingsproces in een zogenaamd verificatiegesprek op ambtelijk niveau met de gemeente. Vervolgens zenden we per brief het definitieve oordeel aan het college (en in geval van financieel toezicht de raad) van de betreffende gemeente. Oordelen delen we in drie categorieën: adequaat, redelijk adequaat en niet adequaat. Deze oordelen geven op hun beurt input voor het toezichtsregime in het komende jaar: op afstand, regulier of verscherpt toezicht.

Voor de snelle vergelijkbaarheid van de prestaties van gemeenten geven we de oordelen visueel weer op basis van de verkeerslichtmethodiek.

In onderstaande figuur is onze integrale werkwijze gevisualiseerd.



Figuur 2: 'De trechter', integrale werkwijze voor alle toezichtsdomeinen

Transparant over de oordelen

GS hebben, op advies van het onderzoeksbureau dat de evaluatie uitvoerde, in september 2016 besloten dat zij met ingang van het beoordelingsjaar 2016 de beoordelingen van de gemeenten openbaar zullen maken. Per domein is te zien of een gemeente adequaat, redelijk adequaat of niet adequaat scoort. Per gemeente is een toelichting opgenomen, zodat de context van het oordeel helder is.

Adviesfunctie

De provincie wil in haar rol van toezichthouder niet in de beleidsruimte en/of keuzen van de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen treden. Het IBT van de provincie heeft immers geen adviesrol bij de vormgeving of uitvoering van wettelijke taken bij een specifieke gemeente. Gemeenten vragen wel een dergelijke adviesrol van de provincie. De provincie vult dit in door gemeenten te verwijzen naar goede praktijken elders, in individuele gevallen en via het organiseren van kennisbijeenkomsten. Ook algemene informatie zoals wijziging in wet- en regelgeving en andere ontwikkelingen worden gedeeld in nieuwsbrieven en op bijeenkomsten. Dit zal de komende jaren vervolg krijgen.

5.3 Aansluiting op de visie en werkwijze van de provincie

De doorontwikkeling van het IBT sluit aan bij de provinciale visie op de rol en werkwijze van de provincie, zoals deze zijn verwoord in Samen Noord-Holland en de Toekomstagenda. Zie bijlage III.

5.4 Het domein financieel toezicht

Financieel toezicht is *specifiek* toezicht dat de provincie uitvoert op basis van de Gemeentewet en op basis van het gemeenschappelijk financieel toezichtskader¹¹. Voor het financieel toezicht gelden dwingende voorschriften voor onder andere de (inrichting van de) aan te leveren documenten en de deadlines voor aanlevering.

De systematiek

De spelers in de toezichtsketen van financieel toezicht

De gemeenten (i.c. de raden) en de gemeenschappelijke regelingen (i.c. het Algemeen Bestuur) zijn primair verantwoordelijk voor het voldoen aan de in de wet gestelde vereisten, waaronder het zorgen voor evenwicht op de begroting. De raden en algemeen besturen worden binnen de horizontale keten daarbij ondersteund door in ieder geval de accountant. De rol van de accountant is meestal tweeledig. Op de eerste plaats is er de controle van de jaarrekening en bijbehorende stukken. Daarnaast kan de accountant (niet dezelfde die de controle uitvoert) veelal een adviesfunctie hebben met betrekking tot de financiële processen bij een gemeente. Het financieel toezicht door de provincie is complementair aan deze keten.

Afwijking in het integrale proces

De focus van het financieel toezicht ligt op het begrotingsevenwicht van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. En op basis van de wet moeten gemeenten en gemeenschappelijke regelingen op twee momenten in het jaar informatie aanleveren.

Maatwerk

- Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen staan maximaal drie achtereenvolgende jaren op afstand. Dan wordt volstaan met een verkorte analyse en vindt in beginsel geen verificatiegesprek plaats. Na drie jaar vindt altijd weer een volledige analyse en een ambtelijk gesprek plaats.
- Elk jaar in december bepaalt de provincie het toezichtsregime voor alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen voor het komende begrotingsjaar. Binnen de categorie niet-op afstand geplaatste organisaties is de inzet van het toezicht proportioneel evenredig met de geconstateerde financiële problemen; bij grotere problemen, geldt een verhoogde toezichtlast.
- Financieel toezicht werkt niet met praktijktoetsen. Een accountant controleert de cijfers.

Thema's

Voor financieel toezicht geldt dat er landelijke onderzoeksthema's zijn die op initiatief van het Vakberaad Gemeentefinanciën worden vastgesteld. Deze thema's zijn meegewogen in de keuze van de thema's die het financieel toezicht van de provincie de komende beleidsperiode prioriteit zal geven. Het betreft de volgende thema's:

- Risicomanagement
Op welke wijze is hieraan bij de organisatie inhoud gegeven en wat is de effectiviteit ervan?
- Garanties, deelnemingen en verbonden partijen
Creëren van inzicht in omvang en financiële consequenties van verlengd lokaal bestuur

¹¹ Gemeenschappelijk financieel toezichtskader 'Kwestie van evenwicht!', vastgesteld door alle provincies en het ministerie van BZK als toezichthouder op de provincies(2014).

Ontwikkelingen

Op dit moment lopen er diverse trajecten rondom het financieel toezicht. Er is een onderzoek van het ministerie van BZK naar de positionering van financieel toezicht, het financieel toezicht wordt betrokken bij de landelijke evaluatie van het IBT, het traject FT2020 houdt zich bezig met de vernieuwing van het gemeenschappelijk toezichtkader en de Raad voor de financiële verhoudingen brengt voor de zomer nog een advies uit over de vraag: wat kan en mag van financieel toezicht verwacht worden gelet op de politiek bestuurlijke context waarin het wordt uitgeoefend?

De resultaten van al deze ontwikkelingen zullen een (in)directe impact (kunnen) hebben op de positionering en taakvervulling van het financieel toezicht.

5.5 Het domein informatiebeheer

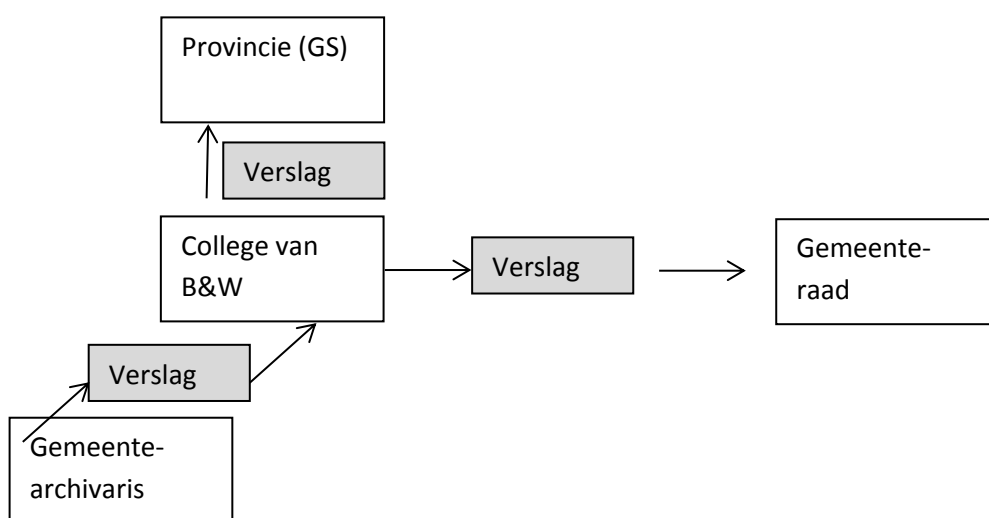
Het domein Informatiebeheer betreft het toezicht dat voorheen onder de naam 'Archieftoezicht' bekend was. Gezien de ontwikkelingen in digitalisering en informatisering is *Informatiebeheer* een beter passende naam. Toezicht op informatiebeheer valt onder het *generieke* toezicht.

Systematiek

De spelers in de toezichtsketen van informatiebeheer

Op één na hebben alle Noord-Hollandse gemeenten op grond van de Archiefwet een gemeentearchivaris benoemd die regelmatig intern toezicht houdt op de staat van het informatie- en archiefbeheer in de gemeente. In de praktijk gebeuren de (jaarlijkse) inspecties door gespecialiseerde medewerkers van de archivaris, de gemeentelijke archiefinspecteurs.

De verslagen van deze inspecties worden aan de colleges gestuurd, en spelen een rol in de horizontale verantwoording en controle binnen de gemeente. In de gemeentelijke Archiefverordeningen is namelijk bepaald, dat het college deze verslagen vervolgens aan de raad stuurt. Op basis van de provinciale Informatieverordening¹² sturen de colleges hetzelfde verslag vervolgens aan de provincie als interbestuurlijke toezichthouder. Voor de provincie vormen de verslagen een belangrijke bron.



Figuur 3: Rollen in de keten van het toezicht op informatiebeheer

¹² Zie noot 4.

Afwijkingen in het integrale proces

De provincie voert zelf geen praktijktoetsen uit op het gebied van Informatiebeheer. Dit gebeurt in de regel voldoende door de gemeentelijke archiefinspecteurs bij hun reguliere inspecties. Zij toetsen dezelfde wettelijke eisen die ook voor het provinciale toezicht interessant zijn. Indien er aanleiding toe bestaat, heeft de provincie wel de mogelijkheid daarnaast zelf ook praktijktoetsen uit te voeren. Binnen Informatiebeheer bestaat de mogelijkheid gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen gedeeltelijk op afstand te zetten als een specifiek deel van de taakuitvoering dat mogelijk maakt. Voorbeeld: een gemeente doet het digitaal heel goed, maar in het papieren archief zijn er achterstanden.

Maatwerk

Gemeenten die twee achtereenvolgende jaren over de hele linie van het informatiebeheer adequaat presteren, worden globaal beoordeeld. Na twee jaar 'afstand' voert de provincie weer een gesprek over de stand van zaken met de gemeente. Hieruit volgt of we de gemeente weer op afstand zetten voor de volgende twee jaar, of dat er aanwijzingen zijn om toch weer regulier toezicht toe te passen. Zo'n aanwijzing kan inhoudelijk zijn, maar ook liggen in bestuur en cultuur (indicatoren over de kwaliteit van bestuur en organisatie). Bij een ambtelijke fusie of een herindeling zet de provincie een gemeente sowieso weer op regulier toezicht. Zodra blijkt dat deze fusie geen negatief effect heeft op het informatiebeheer, kan de gemeente weer op afstand worden geplaatst. Eenmaal in de vier jaar vindt in ieder geval een integrale beoordeling plaats.

Gemeenten die enkele jaren achtereen adequaat scoren, behalve op een specifiek onderdeel, controleert de provincie op dat specifieke onderdeel en niet op de overige onderdelen. Dan zetten wij deze gemeente bijvoorbeeld op afstand voor wat betreft het digitale archief, maar oefenen wij op het papieren archief regulier toezicht uit, of intensiveren wij dit wanneer de situatie daarom vraagt.

Thema's

In het domein Informatiebeheer krijgt thematisch toezicht uitwerking binnen het systematisch toezicht. De prestatie van een gemeente op een gekozen thema krijgt meer nadruk dan bij andere onderwerpen binnen het domein. Daardoor komen deze thema's sneller als (on)voldoende in het oordeel naar voren. Vervolgens kan Informatiebeheer in gesprekken specifiek inzoomen op de gekozen thema's.

De volgende thema's kunnen de komende jaren meer nadruk krijgen bij domein Informatiebeheer:

- Overgang van analoog naar digitaal informatiebeheer en de hybride situatie in de tussenfase;
- Informatiebeheer in ketens, zoals in de nieuwe Omgevingswet, en bij uitbesteding van taken door gemeenten;
- Gevolgen voor informatiebeheer van gemeentelijke herindelingen en diverse ambtelijke samenwerkingsvormen van gemeenten;
- Bij sommige overheden (grote) achterstanden in papieren archieven;
- Gebrek aan standaardisatie (Wet GDI);
- Gebrekkige werking of afwezigheid van een kwaliteitssysteem;
- Spanning tussen actieve openbaarheid en strengere privacywetgeving;
- Informatieveiligheid.

Ontwikkelingen

Op dit moment zijn de volgende ontwikkelingen in wet- en regelgeving relevant voor het IBT Informatiebeheer:

- Mogelijke vernieuwing Archiefwet en afstemming van de Archiefwet met een mogelijke nieuwe Wet Open Overheid en andere nieuwe wetgeving.
Hierbij zijn de ministeries van BZK en OCW betrokken. De gevolgen hiervan voor het provinciale toezicht zijn nog niet duidelijk.
- Privacywetgeving.
Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in 2018 wordt op ambtelijk niveau afgestemd wie toezichthouder is op dit gevoelige gebied.
- Omgevingswet.
De Omgevingswet heeft consequenties voor het toezicht op zowel het domein van Omgevingsrecht als op het domein van Informatiebeheer.

Zie bijlage II voor een uitgebreidere toelichting op de wijzigingen in de wet- en regelgeving op het domein informatiebeheer.

5.6 Het domein omgevingsrecht

Toezicht op medebewindstaken uit het omgevingsrecht valt onder het *generieke* toezicht.

Systematiek

De spelers in de toezichtsketen van het omgevingsrecht

De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het voldoen aan de in de wet gestelde VTH-vereisten. Er zijn geen derden die hier toezicht of controle op uitoefenen anders dan de provincie.

Afwijkingen in het integrale proces

Er zijn in het domein omgevingsrecht geen afwijkingen van de integrale werkwijzen, zoals weergegeven in figuur 2 ('de trechter').

Maatwerk

- Voor het systematisch toezicht hanteert de provincie het uitgangspunt dat gedurende de beleidsperiode 2018-2021 iedere gemeente minimaal één keer regulier beoordeeld wordt. Dit geldt als ondergrens, waarbij we per jaar aan de hand van verschillende factoren bepalen welke gemeenten in een specifiek jaar regulier beoordeeld worden.
- Gemeenten die in een voorgaand jaar als 'niet adequaat' zijn beoordeeld, beoordelen we in een opvolgend jaar in elk geval regulier (of verscherpt).
- Praktijkttoetsen maken onderdeel uit van het systematisch toezicht.

Thema's

Bij de bepaling van de thema's voor omgevingsrecht zijn specifiek onderzoeken van de voormalige VROM-Inspectie en overige onderzoeken binnen het vakgebied betrokken. Met name de onderwerpen die een directe en grote impact hebben op de veiligheid en gezondheid van de inwoners van Noord-Holland kiezen we voor de komende beleidsperiode:

- Asbest
- Brandveiligheid
- Constructieve Veiligheid
- Opslag gevaarlijke stoffen
- Ruimtelijke ordening (illegaal gebruik, externe veiligheid/milieucirkels in bestemmingsplannen)

Ontwikkelingen

Voor het domein omgevingsrecht is de komst van de Omgevingswet noemenswaardig. Het is nog niet zeker of de wetswijziging uitwerking krijgt in de periode van deze beleidsnota. Wel is zeker dat, met het in werking treden van de AmvB van de wet Vergunningen, Toezicht en Handhaving, vergunningverlening een plaats krijgt in het interbestuurlijk toezicht. Dit zal vanaf 2018 zijn. De beoordeling van vergunningverlening vindt plaats aan de hand van vergelijkbare eisen (Big-8) als voor toezicht en handhaving gelden. Tot slot heeft het wetsvoorstel *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen* gevolgen voor het takenpakket van de gemeenten en daarmee voor de toezichtstaken van de provincie. Er zullen toezichtstaken komen te vervallen. Zie bijlage II voor een uitgebreidere toelichting op de wijzigingen in de wet- en regelgeving op het domein omgevingsrecht.

5.7 Huisvesting verblijfsgerechtigden

De spelers in de toezichtsketen van huisvesting verblijfsgerechtigden

De gemeente is verantwoordelijk voor het huisvesten van verblijfsgerechtigden (taakstelling). Het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) heeft de taak hierin te bemiddelen en verblijfsgerechtigden te koppelen aan gemeenten.

Afwijkingen in het integrale proces

Het toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden kent een belangrijk verschil met de andere domeinen. Er wordt geen toezicht gehouden op wettelijke eisen voor de uitvoering van een medebewindstaak, maar uitsluitend op het realiseren van de aantallen te huisvesten verblijfsgerechtigden per gemeente. Het Rijk (BZK) stelt deze aantallen, de zogenaamde taakstelling, voor de gemeenten halfjaarlijks vast. De cijfers van de realisatie van de taakstelling per gemeente worden door het COA aangeleverd.

Op basis van deze cijfers voert de provincie ambtelijke gesprekken met gemeenten met een achterstand. Bestuurlijke gesprekken volgen wanneer de situatie niet verbetert. De gesprekken zijn onderdelen van de interventie via de zogenaamde interventieladder, zie bijlage 1. De hoogste trede op de ladder bestaat uit in de plaats treden', de taak uitvoeren namens de gemeente en op kosten van de gemeente.

Maatwerk

Het toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden kent geen maatwerk. Het gaat hier niet om een inspanningsverplichting maar om een concrete resultaatverplichting. De door het Rijk opgelegde taakstelling dient te worden gerealiseerd.

Thema's

Voor het domein statushouders zijn thema-toezicht en/of praktijktoetsen niet van toepassing.

Ontwikkelingen

Om gemeenten, die zich aan hun verplichting onttrekken, te stimuleren tijdig te voldoen aan hun taakstelling, is in het bestuursakkoord van 27 november 2015 en aan de Landelijke Regietafel afgesproken dat het Rijk deze kosten met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2016 kan verhalen op de desbetreffende gemeenten.

6. Besturings- en verantwoordingscyclus

We zullen deze beleidsnota na vaststelling in GS jaarlijks operationaliseren in een uitvoeringsplan. Over de uitvoering ervan doen we verslag in het jaarverslag.

Uitvoeringsplan

Het uitvoeringsplan leggen we ter vaststelling voor aan GS in het vierde kwartaal van het jaar waarvoor het uitvoeringsplan opgesteld is. Het Uitvoeringsplan bevat de keuze voor thema's en praktijkonderzoeken per gemeente, waterschap en gemeenschappelijke regeling, als ook de activiteiten / projecten die bedoeld zijn om het IBT-beleid door te ontwikkelen. De consequenties voor de inzet van capaciteit maken ook onderdeel uit van het uitvoeringsplan.

Jaarverslag

Over het uitvoeringsplan leggen we jaarlijks verantwoording af in het jaarverslag. Het jaarverslag zal ter vaststelling aan GS worden voorgelegd.

7. Prestatie-indicatoren

Om onze inzet en de kwaliteit van ons werk te kunnen verantwoorden en beoordelen werken we met prestatie-indicatoren. Deze indicatoren laten zien in hoeverre wij ons houden aan de afspraken die in dit beleid en in de Verordening systematische toezichtsinformatie zijn opgenomen. Het gaat om de volgende indicatoren:

- Tijdigheid van vaststelling jaarlijks uitvoeringsplan
- Tijdigheid van beoordeling van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen
- Thema onderzoeken en praktijktoetsen tijdig uitgevoerd
- Tijdige toezending van de bestuurlijke brieven met de oordelen
- Jaarlijks monitoren en transparant maken van de oordelen op onze website
- Daar waar nodig interveniëren via de interventieladders

8. Financiële consequenties

De financiële middelen voor de uitvoering van dit beleid zijn geborgd via het Inrichtingsplan Kabinet 2015.

9. Implementatie

De implementatie van deze beleidsnota vraagt een projectmatige aanpak van een aantal onderwerpen. De projecten kunnen uitkomsten bevatten die vragen om structurele inzet van expertise die nu nog niet binnen IBT aanwezig is (bijv. informatiespecialist / specialist Big Data). De volgende onderwerpen zullen worden opgepakt om dit beleid te implementeren.

1. Versterken kanalen om signalen binnen te krijgen, waardoor er blijvend goed zicht is op actuele onderwerpen die een plek kunnen krijgen in thema toezicht of praktijktoetsen.
2. Onderzoeken naar toegevoegde waarde doorontwikkeling methodiek risicoanalyse.
3. Vormgeven standaard aanpak praktijktoetsen en thema's.
4. Aanpassen van de Informatieverordening.

5. Benoemen 'governance-indicatoren', bestuurs- en cultuuraspecten per gemeente en vormgeven proces van afstemming tussen domeinen hierover.
6. Verkenning Big Data: wat kan specifiek voor IBT de toegevoegde waarde zijn?

10. Evaluatie beleid

Met de uitvoering van deze beleidsnota zal vier jaar uitvoeringspraktijk IBT worden toegevoegd aan de huidige ervaringen. Om te bepalen of in deze periode het toezicht daadwerkelijk effectiever zal zijn geworden, zullen wij het beleid evalueren in de eerste helft van 2021. We zullen de volgende criteria gebruiken in de evaluatie:

1. Is de wendbaarheid toegenomen? Meer variatie per gemeente? Meer thema-onderzoeken?
2. Zijn er meer signalen doorgekomen? Zijn de signalen 'rijker' qua informatie om signalen te kunnen begrijpen, analyseren?
3. Hebben praktijktoetsen het toezicht versterkt?
4. Is de uitvoering van wettelijke taken in meer gemeenten onderwerp van gesprek tussen college en raad?
5. Is er meer zicht op het verband tussen het generieke beeld over het functioneren van een gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling en de beoordeling op de verschillende toezichtdomeinen?

Op basis van de uitkomsten van die evaluatie wordt het beleid voor na 2021 bepaald.

Bijlage I Begrippen

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

Verschillende soorten provinciaal toezicht

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

- Nalevingstoezicht

Nalevingstoezicht heeft betrekking op de naleving van wet- en regelgeving die is gericht op de handelingen van burgers en bedrijven (of overheden) als normadressaat.

- Uitvoeringstoezicht

Van uitvoeringstoezicht is sprake indien het toezicht betrekking heeft op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak.

- Interbestuurlijk toezicht

Hier gaat het om het toezicht dat de provincie houdt op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen.

De voor u liggende beleidsnota heeft uitsluitend betrekking op de laatste vorm van toezicht: het interbestuurlijk toezicht.

Generiek en specifiek toezicht

Generiek toezicht

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

Het generiek toezicht kent twee instrumenten die vastgelegd zijn in afzonderlijke beleidskaders, namelijk het Beleidskader schorsing & vernietiging en het Beleidskader In de plaats stelling.

1. Schorsing en vernietiging

Wanneer een gemeente besluiten neemt die in strijd zijn met het recht of algemeen belang kunnen deze voorgedragen worden ter vernietiging door de Kroon. Schorsing én vernietiging zijn rijkstaken. Het college van GS draagt besluiten van de gemeenteraad of het college van B&W voor vernietiging voor. De commissaris van de Koning draagt besluiten van burgemeesters voor vernietiging voor.

Het bestuurlijk traject voor schorsing en vernietiging is op 25 juli 2010 door de ministerraad vastgesteld als Beleidskader schorsing en vernietiging.

2. Taakverwaarlozing

Wanneer een gemeente nalaat om besluiten te nemen en geen uitvoering geeft aan verplichtingen die in het kader van medebewind op haar rusten, is er sprake van taakverwaarlozing. Deels is het aan de toezichthouder om zelf invulling te geven aan de uitvoering van het toezicht, maar door de rijksoverheid is wel aangegeven door middel van welke procedure (de zogenaamde 'interventieladder') eventuele interventies door de toezichthouder bij gebleken taakverwaarlozing door de gemeente moet gebeuren.

Specifiek toezicht

Het financieel toezicht is een medebewindstaak. Het betreft de uitvoering van de wettelijke opgedragen taak, zoals omschreven in met name Titel IV van de Gemeentewet (artikelen 186 t/m 215). Het financieel toezicht is van toepassing op de 48 Noord-Hollandse gemeenten en op circa 40 gemeenschappelijke regelingen.

Vanaf 2014 hanteren de financieel toezichthouders ook het gemeenschappelijk toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' (GTK). Dit kader is een gezamenlijk product van de toezichthouder provinciale financiën (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de toezichthouders gemeentefinanciën (Gedeputeerde Staten). Hierin is de wijze vastgelegd waarop – zowel bij provincie als gemeenten - aan het toezicht invulling wordt gegeven binnen het wettelijk kader.

De afspraken zijn gemaakt ter bevordering van de transparantie en consistentie voor met name de onder toezichtstanden, maar ook voor de toezichthouders onderling en voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen.

De provincie hanteert drie vormen van toezicht

Systematisch toezicht

Systematisch toezicht. Dit is de reguliere vorm van toezicht op een domein waarbij jaarlijks informatie wordt verzameld bij alle gemeenten op basis van een informatiearrangement¹³ (Wrgt) of op basis van de Gemeentewet (financieel toezicht). Een domein is een taakveld met samenhangende wet- en regelgeving, bijv. WABO.

Thematoezicht

Dit is toezicht op een specifiek, meestal actueel, onderwerp. Op het thema wordt voor één of meer jaren toezicht gehouden, omdat daar specifieke risico's zijn signaleerd. Thema's kunnen benoemd worden binnen een bepaald domein, als verdieping, of buiten de domeinen. Informatieverzameling vindt plaats op basis van het informatiearrangement¹⁴.

¹³ Informatieverzameling vindt plaats op basis van het uitgangspunt 'enkele uitvraag, meervoudig gebruik'. Op deze wijze worden gemeenten niet belast met het meerdere keren aanleveren van informatie voor verschillende doeleinden. Daar waar de provincie wel zelf informatie opvraagt bij gemeenten en waterschappen, gebeurt dat op basis van het Informatiearrangement dat door PS is vastgesteld. Voor financieel toezicht wordt de informatie-uitvraag gebaseerd op de Gemeentewet.

¹⁴ Zie voetnoot 1.

Nota bene: voor de beleidsperiode 2018 – 2021 zijn tijdens de risico-inventarisatie die met inbreng van gemeenten is gehouden thema's verzameld¹⁵.

Incidentgericht toezicht

Incidentgericht toezicht is toezicht dat niet vooraf bekend of gepland is en wordt gehouden naar aanleiding van bijvoorbeeld:

- een calamiteit;
- een melding door een burger over een misstand bij of veroorzaakt door het medebewind;
- een bericht in de pers over een misstand bij het medebewind.

Het incidentgericht toezicht vraagt geen informatieverordening voor het verzamelen van informatie.

Praktijktoetsen

Praktijktoetsen zijn bedoeld om de juistheid van de via structurele informatieverstrekking gekregen informatie te toetsen. Praktijktoetsen kunnen per domein een verschillende invulling krijgen, maar hebben altijd het doel de informatie 'op papier' te valideren. De uitkomsten van de praktijktoetsen kunnen worden gebruikt om het systematisch toezicht aan te scherpen.

Toezichtregimes

Het toezichtregime is de wijze waarop het toezicht in een bepaald jaar wordt ingevuld: versoberd, regulier of verscherpt. Versoberd betekent dat er een scan wordt gedaan en geen uitgebreide controle gehouden. Feitelijk wordt een gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling dan 'op afstand' gezet. Dit geldt zowel voor de domeinen die vallen onder het generieke toezicht als voor het financieel toezicht, dat specifiek is. Bij financieel toezicht worden voor de termen versoberd en regulier de term *repressief toezicht gebruikt*. Voor verscherpt toezicht is bij financieel toezicht de term *preventief* in gebruik. Repressief toezicht is standaard.

Met repressief toezicht wordt bedoeld dat GS financiële bescheiden van de gemeenten achteraf toetst. Zolang een gemeente in goed financieel vaarwater verkeert, vervult de provincie het toezicht marginaal.

Preventief toezicht is slechts aan de orde:

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

In geval van preventief toezicht moeten de begrotingen en daarbij behorende wijzigingen vooraf ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd.

¹⁵ De thema's die horen tot de medebewindstaken van de provincie zijn geprioriteerd en prioriteiten zijn opgenomen in deze beleidsnota. Ook zijn thema's naar voren gekomen, die niet horen tot de medebewindstaken waar de provincie toezicht op houdt, of niet tot het taakveld IBT. Voorbeelden hiervan zijn: terrorisme, cybercriminaliteit, (financiën) sociaal domein. Deze thema's zijn ingebracht bij de bevoegde instanties. Voorbeeld: terroristische aanslagen. Bij de functionarissen Openbare Orde en Veiligheid is gemeld dat gemeenten hier risico's zien.

Governance indicatoren

Governance indicatoren geven een beeld van het - bestuurlijk zowel als organisatorisch - functioneren van de gemeente, het waterschap of de gemeenschappelijke regeling en ontwikkelingen waar elk van deze organisaties mee te maken heeft. Dit beeld is een kwalitatieve beschrijving die intersubjectief tussen de provinciale toezichthouders op de verschillende toezichtdomeinen wordt bepaald. Governance indicatoren beïnvloeden niet de beoordeling van de medebewindstaken, maar spelen een rol bij de keuze van het toezichtregime.

Verkeerslichtmethodiek

De verkeerslichtmethodiek verwijst naar de wijze van beoordeling. Gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen kunnen adequaat (groen), redelijk adequaat (geel) en niet adequaat (rood) scoren op elk van de toezichtdomeinen (en thema's).

Interventieladders

De interventieladder geeft de stappen weer die de toezichthouder moet doorlopen alvorens de generieke instrumenten in te zetten.

Interventieladder bij schorsing en vernietiging



Stap 1: Signaleren en bevoegdheden in kaart brengen: Signaleren dat een besluit mogelijk in strijd is met het recht of het algemeen belang en onderzoeken wie bevoegd is om een verzoek tot vernietiging te doen (CdK of GS). Dit om aan te geven dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt.

Stap 2: Eerste beoordeling: door de minister van het vakdepartement wordt nagegaan of het verzoek ontvankelijk is.

Stap 3: Informatie opvragen bij de gemeente: indien het verzoek ontvankelijk is wordt het onderzoek naar de strijd met het recht of het algemeen belang door ons gestart.

Stap 4: Schorsen: indien een besluit voor vernietiging in aanmerking komt wordt het besluit van rechtswege geschorst.

Stap 5: Informeren uitkomsten onderzoek en overleg: het gemeentebestuur wordt op de hoogte gesteld van het oordeel. Indien het besluit in aanmerking komt voor vernietiging wordt aan het bestuur de mogelijkheid voor een overleg geboden.

Stap 6: Voordracht vernietiging: indien het overleg er niet toe leidt dat de bezwaren van de minister worden weggenomen, dan wordt het besluit voor vernietiging voorgedragen.

Interventieladder bij indeplaatsstelling



Stap 1 Signaleren: vaststellen dat er vermoedelijk sprake is van taakverwaarlozing.

Stap 2 Valideren: informatie opvragen bij de gemeente of het waterschap en andere belanghebbenden over gesignaleerde misstanden, valideren dat er sprake is van taakverwaarlozing en vaststellen wat de oorzaak is.

Stap 3 Actief toezicht: afspraken maken met de gemeente over acties, termijnen en vervolg.

Stap 4 Vooraankondiging van interventie: bij onvoldoende voortgang de gemeente aanzeggen dat het instrument indeplaatsstelling zal worden toegepast en het openbaar publiceren van deze aanzegging.

Stap 5 Laatste kans: besluit tot indeplaatsstelling met een laatste termijn om alsnog zelf te voorzien in het gebrek.

Stap 6 Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing: daadwerkelijk uitvoeren van de indeplaatsstelling in naam van en voor rekening van de gemeente of het waterschap.

Bijlage II Wijzigingen in wet- en regelgeving van medebewindstaken

Wet Generieke Digitale Infrastructuur

Momenteel wordt de eerste tranche van de Wet Generieke Digitale Infrastructuur (hierna: Wgdi) voorbereid. De verwachting is dat deze eerste tranche in 2018 in werking treedt. Dat zal leiden tot de volgende verplichtingen voor alle overheden:

- Overheden worden verplicht toegang te geven tot hun digitale dienstverlening d.m.v. authenticatie via eHerkenning voor bedrijven of Idensys/eID voor burgers. Dit laatste betreft de opvolger van DigiD, echter met een hoger betrouwbaarheidsniveau.
- Overheden worden verplicht om alle erkende middelen om veilig in te loggen of te ondertekenen te accepteren. Dit betreffen onder andere eNIK, het eRijbewijs, apps en alle erkende middelen uit andere lidstaten van de EU.
- Voor het gebruik van Idensys zullen overheden moeten gaan betalen. Waarschijnlijk ook voor het gebruik van eHerkenning.
- Alle websites zullen volledig moeten gaan voldoen aan de Web-richtlijnen.
- Alle ICT-systemen van overheden zullen moeten gaan voldoen aan een aantal standaarden op het gebied van informatieveiligheid.

Gevolgen voor het provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein Informatiebeheer

De Wgdi zal gelden voor alle overheden en betreft een medebewindstaak voor de decentrale overheden. Provincies zullen moeten kiezen of zij actief toezicht op de uitvoering van de Wgdi bij gemeenten en waterschappen gaan houden. Indien GS kiezen voor de toevoeging van de Wgdi aan het systematisch toezicht zal dit uiteraard vragen om bijscholing van inspecteurs en operationalisering in een toezichtaanpak voor de Wgdi.

Vernieuwing Archiefwet en Wet Open Overheid

- Bij het ministerie van OCW loopt een intern traject: Archiefwet 2020. Het betreft een mogelijke herziening op 3 punten: a. definitie archiefbescheiden, b. reikwijdte van het zorgdragerschap en c. begrip overbrenging en vervroegde overbrenging in het digitale tijdperk. Voor de provincies als toezichthouders zijn vooral de vervroegde overbrenging en het zorgdragerschap belangrijk.
- Bij het ministerie van BZK loopt het project MOOI, dat onder meer aansluiting van de Archiefwet op de Wet Open Overheid onderzoekt. Dit kan een grotere reikwijdte hebben dan het project Archief 2020.
- De nieuwe Wet Open Overheid (hierna: WOO) gaat ook van invloed zijn op informatiebeheer. Het is nog niet duidelijk of de WOO ook onder het provinciale toezicht gaat vallen. Conform de WOO moeten overheidsorganen onder meer alle archiefbescheiden binnen twee weken online openbaar maken.

Privacy wetgeving

In mei 2018 treedt de Algemene Verordening Gegevensbescherming in werking, die de privacyregels ook bij overheden aanscherpt. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt hier toezicht op. Maar in deze nieuwe verordening is de spanning met actieve openbaarheid, waar de overheid steeds meer mee te maken heeft, voelbaar. Er is een grijs gebied tussen de verantwoordelijkheden en taken van de Autoriteit Persoonsgegevens, die nu de toezichthouder is op verwerking van privacygevoelige persoonsgegevens, en de provincie als toezichthouder op informatiebeheer. Via contact op ambtelijk niveau wordt uitgezocht hoe te opereren in het grijze gebied en of samenwerking mogelijk is.

Omgevingswet

De Omgevingswet heeft consequenties voor het toezicht op het domein van omgevingsrecht en op het domein van Informatiebeheer.

Gevolgen voor het provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein informatiebeheer

In de nieuwe omgevingswet moeten alle overheden gaan samenwerken in één platform. Hier staat ook de informatie opgeslagen. Onduidelijk is nog wie de zorgdrager is van deze informatie (archief) en wat de rollen zijn van de verschillende overheidsorganisaties is. Er is geen overkoepelende organisatie verantwoordelijk voor het archief dat gevormd wordt in de samenwerking. Hier kan informatie verloren gaan. Het is nog onduidelijk wat dit precies voor het provinciale toezicht gaat betekenen. In eerste instantie alertheid, maar misschien in aanloop naar de invoering van de eerste tranche die in 2019 in werking treedt ook kennisdeling en voorlichting aan gemeenten. Dit zou samen met domein omgeving kunnen zijn.

Het digitale stelsel in de omgevingswet is nog niet afgestemd op de archiefwet, maar dat zal zeker gaan gebeuren. Onduidelijk is of dit veel gaat veranderen voor de archiefwet.

Gevolgen voor het provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein omgevingsrecht

De wet treedt in 2019 in werking. De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Met de Omgevingswet wordt beoogd:

- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen;
- duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren;
- gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven. Zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen.

Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van een gedetailleerd vergunningstelsel. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen.

Gevolgen voor provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein omgevingsrecht

In de huidige wetsvoorstellen wordt de Wet VTH één op één overgenomen in de Omgevingswet. De proceseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zoals deze gelden onder de Wabo, blijven hierdoor onder de Omgevingswet van kracht. Het interbestuurlijk toezicht op de inrichting van de processen kan hierdoor worden voortgezet. Doordat het gehele stelsel van bestemmingsplannen en vergunningen wel drastisch wordt veranderd, zullen ook de proceseisen voor deze werkzaamheden hierop moeten worden aangepast. Dit zal in het interbestuurlijk toezicht zichtbaar moeten worden. Gedurende deze beleidsperiode, in 2019 of 2010, zal worden beoordeeld of de wijze van toezicht houden door deze wetswijziging bijgesteld moet worden.

Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)

Op 14 april 2016 is de wet VTH in werking getreden. Het doel van deze wet is een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De wet en de daaraan verbonden AMvB (Besluit Omgevingsrecht vermoedelijke inwerkingtreding 1 juli 2017) is een wijziging van de Wabo en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te

komen. Zo wordt het basistakenpakket van de omgevingsdiensten wettelijk vastgelegd, worden gemeenten (en ook de provincies) verplicht een verordening te hebben waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen voor de uitvoering van VTH taken Tevens worden de kwaliteitseisen voor vergunningverlening wettelijk verankerd.

Gevolgen voor provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein omgevingsrecht

Bovengenoemde eisen worden sinds de inwerkingtreding van deze wet als wettelijke eisen meegenomen in het interbestuurlijk toezicht. Vanaf 2018 krijgt hierdoor ook vergunningverlening een plaats in het interbestuurlijk toezicht. De beoordeling van Vergunningverlening vindt plaats aan de hand van vergelijkbare eisen (Big-8) als voor Toezicht en Handhaving gelden. In de afgelopen jaren zijn gemeenten hierover periodiek geïnformeerd.

Wetsvoorstel Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen.

De gedachte achter het voorstel is dat een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor een betere bouwkwiteit en lagere kosten komt. Om dit te realiseren is ervoor gekozen de verantwoordelijkheid en taakverdeling voor de kwaliteit van bouwwerken te verschuiven van een publiekrechtelijk georganiseerd systeem van borging van de kwaliteit, naar een privaat georganiseerd systeem. De 'markt' wordt zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en de overheid stelt slechts de kaders en wordt toetsers van het systeem. Het is de bedoeling dat stapsgewijs de preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 bij de omgevingsvergunningverlening wordt afgeschaft. De privaatrechtelijke component heeft betrekking op enkele wijzigingen in Boek 7 Burgerlijk Wetboek. Deze wijzigingen zien met name toe op de aansprakelijkheid na oplevering en dienen als aanvulling op de publiekrechtelijke systeemverandering. In april 2017 ligt het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer. Als de wet wordt aangenomen dan zal het gefaseerd per 1 januari 2018 ingaan.

Gevolgen voor provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein omgevingsrecht

Als gevolg van deze wetgeving komen bepaalde taken binnen de vergunningverlening, in dit geval op het gebied van de technische toetsing, te vervallen. Ook in het toezicht bij de realisatie van een project veranderen bevoegdheden. Dit heeft ook gevolgen voor de taken waarop de provincie interbestuurlijk toezicht houdt. Op taken waarvoor de gemeente immers geen wettelijke bevoegdheid meer heeft, kan ook geen interbestuurlijk toezicht worden gehouden. De invoering van deze wet wordt daarom nauwgezet gevolgd en besproken met gemeenten welke gevolgen dit heeft voor de uitvoering en voor de inrichting van de wettelijke proceseisen. Wel blijven Gedeputeerde Staten interbestuurlijk toezicht houden op de uitvoering van de handhavende bevoegdheid ten aanzien van de verleende vergunningen en het toezicht op de naleving van het Bouwbesluit 2012.

Wetsvoorstel Financiële prikkel gemeenten

Gemeenten hebben op grond van de Huisvestingswet de taak om vergunninghouders te huisvesten op basis van de halfjaarlijkse taakstelling, die het Rijk oplegt. Op het moment dat gemeenten (ver) achterblijven in het voldoen aan hun taakstelling zorgt dit voor meerkosten bij het Rijk, omdat het COA deze vergunninghouders langer in de opvang moet houden. Om gemeenten, die zich aan hun verplichting onttrekken, te stimuleren tijdig te voldoen aan hun taakstelling, is in het bestuursakkoord van 27 november 2015 en aan de Landelijke Regietafel afgesproken dat het Rijk deze kosten met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2016 kan verhalen op de desbetreffende gemeenten.

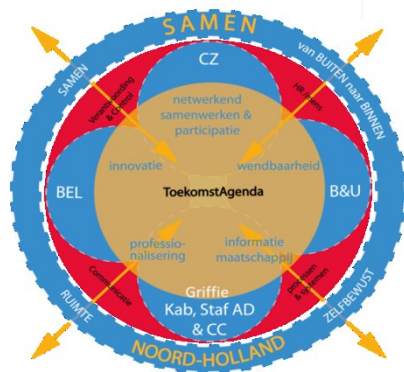
Gevolgen voor provinciaal interbestuurlijk toezicht op het domein statushouders

Indien de wet inwerking treedt, is de verhouding met het provinciale toezicht de volgende. Het Rijk kan kosten op gemeenten verhalen. De provincies is gevraagd om een signaal aan het Rijk af te geven wanneer zij stap vier (voornemen tot indeplaatsreden) op de interventieladder gaat nemen. Dat zal voor het Rijk aanleiding zijn om kosten te gaan verhalen bij de betreffende gemeente. Zie voor de interventieladder bijlage 1.

Of deze wet wordt aangenomen en hoe de verdere uitwerking eruit zal zien, is op dit moment niet duidelijk.

Bijlage III Samen Noord-Holland en de ToekomstAgenda

Samen Noord-Holland en de ToekomstAgenda beschrijven de werkwijze van de provincie.



Buitenste ring: Samen Noord-Holland

Samen Noord-Holland staat voor de Noord-Hollandse manier van werken. Het geeft richting en koers voor de toekomst. En het geeft ook de ambities aan van de organisatie. De kern van Samen Noord-Holland is samenwerking: binnen- en buitenshuis. Met de inwoners, partners en andere belanghebbenden. En met elkaar.

Bij deze manier van werken staat centraal:

- Van buiten naar binnen: inspelen op de maatschappelijke opgaven en veranderingen die de organisatie samen met partners en bewoners ziet.
- Samen: buiten en binnen samenwerken met anderen.
- Zelfbewust: bewust zijn van de rollen van de provincie en rolvast zijn.
- Ruimte: ruimte geven en nemen.

Dit betekent dat alle collega's de ogen hebben gericht op de buitenwereld, benaderbaar zijn en innovatief werken als vanzelfsprekend beschouwen. Zo ontwikkelt de provincie beleid en producten samen met de inwoners en partners in Noord-Holland. Of weegt op zijn minst hun perspectief of belang daarin af. Het gesprek staat hierbij centraal. Alle medewerkers zijn daarbij zelfbewust, kennen de verschillende provinciale rollen en weten bij elke opgave de juiste rol te kiezen en te bepalen hoe die in te vullen.

Ook binnen de organisatie is samenwerking belangrijk: voorbij de grenzen van sectoren en directies denken en werken. Dat is of wordt een tweede natuur. Samen Noord-Holland gaat ook over nieuwe werkwijzen en producten durven uitproberen. De ruimte pakken waar dat kan. Kennis uitwisselen en te leren van elkaar en van fouten. En ook hiervoor de ruimte te krijgen.

Door deze manier van werken en denken speelt de provincie op een vanzelfsprekende manier flexibel en snel in op de veranderingen in de maatschappij. Dit is waar Samen Noord-Holland voor staat.

Waarom Samen Noord-Holland?

De wereld verandert en wij veranderen mee. Denk aan trends als digitalisering, klimaatverandering, energietransitie. Maar ook verandert de kijk van mensen op de overheid: ze verwachten andere dingen van ons dan vroeger. Ook de Omgevingswet en de Omgevingsvisie zijn aanleiding om de manier van werken onder de loep te nemen. De vragen die hierbij spelen: Hoe gaat de provincie om met haar partners, zoals gemeenten en waterschappen? En met initiatiefnemers en burgers? Het vertrekpunt is niet meer alleen vanuit de regels te denken, maar open te staan voor nieuwe goede initiatieven. Samen bekijken wat nodig is en wat werkt.

Binnenste cirkel: De ToekomstAgenda

Door de ToekomstAgenda wordt concreet welke stappen we gaan zetten om Samen Noord-Holland te realiseren: wat zijn onze ambities, wat is de urgentie, hoe gaan we die handen en voeten geven en wat gaan we hiervan merken? Samen Noord-Holland is hier de context, de koers, geeft richting en zorgt voor verbinding en noodzaak. De ToekomstAgenda richt zich op de periode tot 2020.

Eerder maakten we houtskoolschetsen per directie. Bij het nadenken over de inhoud van de nieuwe houtskoolschetsen bleek echter dat er veel overlap was in de ambities van de verschillende directies. Daarom heeft de directie besloten om één ToekomstAgenda te maken met vijf gemeenschappelijke thema's:

- Netwerkend samenwerken en participatie
- Wendbaarheid (interne samenwerking)
- Innovatie
- Informatiemaatschappij
- Professionalisering

De thema's van de ToekomstAgenda geven ook invulling aan de waarden van Samen Noord-Holland in de buitenste ring. Hiermee komt er een verbinding tussen wat we nastreven en onze dagelijkse werkpraktijk. En uiteindelijk tot: wat betekent dit voor mij?

Vertaling van Samen Noord-Holland en de Toekomst Agenda naar het IBT

Van buiten naar binnen

Goede communicatie met gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen en ketenpartners vindt de provincie cruciaal. Maar ook digitale bronnen zijn voor de provincie in haar rol als toezichthouder in toenemende mate van belang. Enerzijds voor het in beeld brengen van de risico's, maar ook voor de acceptatie van het toezicht vanuit de provincie, de oordelen en de uitvoering van de voorgeschreven acties. Voor de doorontwikkeling van het IBT is met ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten een risico-inventarisatie gehouden, die de grondslag vormt voor de doorontwikkeling van het IBT-beleid.

Samen

Samenwerking staat binnen het IBT centraal. Het betreft samenwerking met gemeenten (zie onder van buiten naar binnen), samenwerking met andere sectoren van de provincie, samenwerking met eventuele andere toezichthouders. Andere sectoren binnen de provincie zijn geraadpleegd bij de doorontwikkeling van het IBT-beleid. Zij geven bovendien input voor het vormen van een beeld over hoe gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen functioneren. Dit beeld geeft de context weer waarin de medebewindstaken worden uitgevoerd. De oordelen van IBT worden binnen de provinciale organisatie gedeeld.

Signalen op taken waarop IBT geen toezicht houdt worden doorgespeeld aan sectoren of partijen voor wie deze signalen relevant zijn.

Zelfbewust

De provincie werkt voortdurend aan rolbewust handelen. Voor de toezichthouder is deze expliciet gemaakt in relatie tot de visie op het toezicht. Door blijvend te werken aan professionele rolvastheid borgt de provincie de onafhankelijkheid van haar toezichthoudende rol.

Ruimte (ruimte gevend en ruimte nemend).

De Wrgt gaat al uit van vertrouwen, en toezicht dat sober op afstand wordt uitgevoerd. Wij geven aan deze principes verder invulling in de doorontwikkeling van ons IBT beleid. We gaan meer maatwerk leveren: sober en op afstand daar waar het kan, dichterbij als dit nodig is.

De agenda van de Toekomst kent ook thema's, waarin de bovenstaande werkwijzen nader worden uitgewerkt:

Netwerkend samenwerken en participierend

Onder van 'buiten naar binnen' en 'samen' is verwoord hoe wij samenwerken. Goede kanalen voor signalen zien we als een kritische succesfactor voor ons toezicht. Daarvoor onderhouden we ons netwerk zorgvuldig.

Wendbaar

Wendbaarheid is de nieuwe focus in het IBT. Naast maatwerk per gemeente maken we ook ruimte voor thematisch toezicht. Het toezicht sluit op die manier aan bij maatschappelijke ontwikkelingen.

Innovatief

IBT is een lerende eenheid, die borgt dat het toezicht zo effectief mogelijk is en voortdurend aansluit op de ontwikkelingen in de maatschappij. Daarom gaat de provincie werken met thema-toezicht en praktijktoetsen en wordt het werken met risico-inventarisaties versterkt.

Informatiemaatschappij

Het IBT van de provincie staat een transparante werkwijze voor. De provincie maakt vanaf het beoordelingsjaar 2016 de oordelen openbaar. Bij het toezicht wordt gebruik gemaakt van oordelen van andere toezichthouders.

Professionalisering

Het IBT investeert in onderzoek naar mogelijkheden die data-analyse (Big Data) kunnen hebben voor de bepaling van risico's. Medewerkers worden, waar relevant, opgeleid of bijgeschoold om nieuwe onderwerpen en thema's te kunnen oppakken. Er wordt deels gewerkt met een flexibele schil om znodig externe expertise in te huren. Het IBT wordt regelmatig geëvalueerd.

Bijlage IV Verbeterpunten uit de evaluatie van het IBT

In het rapport Evaluatie IBT adviseert bureau Seinstra van de Laar het IBT door te ontwikkelen op de volgende thema's:

Thema 1 Opzet met een kortere cyclus

Om de suggesties en de verbeterpunten vanuit de provincie meer kracht bij te zetten en beter toepasbaar te maken voor gemeenten is een opzet met een kortere beoordelingscyclus nodig. Wij adviseren om hierin overleg met gemeenten verdere uitwerking aan te geven. Eerdere aanlevering van informatie, het vervroegen van de gesprekscyclus en het afronden van de rapportage uiterlijk in het najaar, zorgt ervoor dat de gemeente ze nog kan verwerken voor het aansluitende nieuwe jaar.

Thema 2 Opzet van verdere differentiatie van het toezicht

Bij de verdere differentiatie van het toezicht naar gemeenten is het mogelijk om de mate van toezicht af te stemmen op basis van eerder behaalde beoordelingsresultaten. Invoering van differentiatie heeft met name nog betrekking op het toezicht op omgevingsrecht en op informatiebeer. Bij de andere risicoterrijnen is al (enige mate van) differentiatie doorgevoerd.

In de opzet met differentiatie is het aan te bevelen om met verschillende toezichtregimes te werken die variëren in mate van intensiteit, namelijk laag, middel en hoog. Deze verschillende regimes kunnen nog meer expliciet worden uitgewerkt, zodat voor iedereen duidelijk wordt, welke activiteiten horen bij welk toezichtregime. Op basis daarvan kan dan ook de inzet van de ambtelijke uren worden uitgewerkt.

Naast differentiatie in intensiteit van het toezicht kan nog gedifferentieerd worden naar thema's. De provincie kiest welke thema's relevant zijn voor de verschillende risicoterrijnen en extra aandacht nodig hebben, en welke thema's meer losgelaten mogen worden.

Thema 3 Opzet met praktijktoetsen

Het gebruik van praktijktoetsen aanvullend op de beoordeling op aangeleverde documenten geeft de provincie naar verwachting een completer beeld van de stand van zaken bij gemeenten en levert daarmee een bijdrage aan de doelstellingen van het IBT. Het uitvoeren van praktijktoetsen heeft wel gevolgen voor de ureninzet aan de kant van gemeenten en provincie. Om deze reden zal de toegevoegde waarde van deze keuze wel getoetst moeten worden. Daarnaast is de vraag hoe praktijktoetsen zich verhouden tot het uitgangspunt om sober en op afstand toezicht te houden. Wij denken echter dat de effectiviteit van het toezicht echt verbeterd kan worden als er meer praktijkgehalte kan worden ingebracht in het toezicht.

Het doorvoeren van praktijktoetsen heeft vooral betrekking op het toezicht op omgevingsrecht en het archief toezicht, omdat hier alleen een papieren controle plaatsvindt op een al dan niet sluitende BIG-8 cyclus. Bij andere toezichtterreinen wordt al een check uitgevoerd door bijvoorbeeld de regionale archivaris of de accountant. Het differentiëren in intensiteit van het toezicht zien wij in eerste instantie met name werkend in combinatie met het breed uitvoeren van praktijktoetsen. Het toepassen van praktijktoetsen is dan niet afhankelijk van het gekozen toezichtregime. Hierbij dienen de praktijktoetsen als middel om de papieren beoordeling te valideren. Met deze toets kan inzichtelijk worden gemaakt of de bevindingen in de praktijk aansluiten bij de papieren beoordeling. Voor daaropvolgende beoordelingscycli kunnen daarin opnieuw keuzes worden gemaakt. Een nadere uitwerking van op welke thema's en/of op welke wettelijke vereisten de praktijktoetsen worden uitgevoerd en welk doel dit dient is nodig.

Thema 4 Opzet met integraler toezicht

De verschillende risicoterrainen houden nu grotendeels afzonderlijk van elkaar toezicht op de gemeenten. In het kader van effectiviteitsverhoging en vermindering van de personele kwetsbaarheid is integraler toezicht een thema voor doorontwikkeling.

Integraal toezicht is denkbaar in twee varianten:

- Integrale beoordeling van gemeenten: hierbij wordt per terrein een beoordeling uitgevoerd en wordt integraal gerapporteerd aan de gemeente. Dit met als doel om inzicht te krijgen in welke gemeenten over de gehele linie positief dan wel negatief scoren. Dit integrale beeld levert toegevoegde waarde wanneer de toezichthouders willen opschalen richting eigen bestuur. Dit beeld kan helpend zijn om de gedeputeerde in stelling te brengen.
- Integrale toezichthouders: een opzet met integrale toezichthouders houdt in dat zij inzetbaar zijn op meerdere risicoterrainen.

Andere provincies hanteren één of meerdere van deze keuzes. Een integrale beoordeling draagt bij aan het beeld dat de provincie heeft van een gemeente, meer op het niveau van bestuurskracht. In die beeldvorming is een gezamenlijk beeld waarbij ook de toezichthouders input hebben zeer bruikbaar. Onderling kunnen dan ervaringen bij de betreffende gemeente worden gedeeld om zo te bezien wat het overall beeld is dat de provincie heeft van een gemeente.

Ook intern kunnen de toezichthouders een keuze maken om meer integraal te werken. Dat betekent dat toezichthouders afwisselend toezicht houden over verschillende risicoterrainen heen. Dat past ook binnen het verder differentiëren van het toezicht. Ook de kwetsbaarheid onder de toezichthouders kan daardoor worden verminderd. Andere provincies zijn ook met deze opzet aan het experimenteren. Door de toezichthouders binnen de provincie Noord-Holland zelf wordt aangegeven niet zoveel mogelijkheden te zien om dit te doen, vanwege de noodzakelijke kennis en ervaring die nodig is om als toezichthouder gezaghebbend te kunnen opereren.

Thema 5 Actieve transparantie in de resultaten van het IBT

In het kader van transparantie is nagedacht over het actief en integraal openbaar maken van de resultaten van het IBT van gemeenten door de provincie.

Dit kan in twee vormen uitgevoerd worden. Door rechtstreeks informatie te verschaffen aan de gemeenteraad, maar daarmee treedt de provincie in beginsel in de taak van het gemeentebestuur. Of om actief zelf alle resultaten openbaar te maken via een overzicht met toelichting. Er zijn verschillende provincies die dat zo doen. Het college heeft op 20 september 2016 gekozen voor deze vorm. Met ingang van 2016 worden de beoordelingsresultaten van gemeenten actief openbaar gemaakt via www.noord-holland.nl/ibt.

De vraag is, zo stellen Seinstra van de Laar, in hoeverre het transparant maken van resultaten een positieve of een negatieve invloed heeft op de doelstellingen van het IBT van de provincie. Het voordeel is dat dit volledige transparantie geeft over hoe gemeenten hun taken uitvoeren. Het risico op strategisch gedrag en toenemende discussies bestaat en de nu goede relaties tussen provincie en gemeenten worden mogelijk geschaad. Alle resultaten van het IBT van de provincie zijn vanzelfsprekend al openbaar op het moment dat zij naar de raad worden gestuurd. In die zin is het actief delen van de informatie geen extra transparantie. Het weergeven van individuele resultaten van een gemeente in relatie tot andere gemeenten (en ook nog door de provincie zelf) is wel een extra stap. Wij denken dat de provincie moet overwegen deze informatie wel actief te presenteren, met de nodige nuances over voortgang en in relatie tot resultaten van eerdere jaren.