

Interbestuurlijk Toezicht Provincie omgevingstaken, reactie op de opmerkingen

Bij besluit van 17 december 2020, nummer 87-2020 heeft de raad kennis genomen van het rapport van de provincie Noord-Holland "Interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht 2020". Door enkele partijen is daarbij een verzoek gedaan het rapport te agenderen voor bespreking met een reactie namens het college, met name waar het gaat over punt 4 van de reactie van de provincie.

Een van de kerntaken van de provincie is interbestuurlijk toezicht (IBT): toezicht houden op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. *"Dit gebeurt zoveel mogelijk op afstand, sober en proportioneel."*, aldus de website van de provincie. Het toezicht richt zich op de volgende terreinen:

1. Financiën

Specifiek toezicht op de financiële positie van de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

2. Informatiebeheer

Toezicht op het informatie en archiefbeheer.

3. Huisvesting verblijfsgerechtigden

Toezicht op tijdige huisvesting van verblijfsgerechtigden bij gemeenten

4. Omgeving

Toezicht en handhaving met een focus op de onderdelen milieu, bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening.

Voor een langere reeks van jaren wordt de uitvoering van het omgevingsrecht door de gemeente Edam-Volendam goed beoordeeld, al hanteert de provincie de wat zuinige term "adequaat".

De vraag zit erin dat de provincie in het laatste beoordelingsrapport opmerkt: *"Echter, de informatie over de gestelde doelen en de personele en financiële middelen in het verdiepende gedeelte van de beoordeling is nog onvoldoende om inzicht te geven in het bereiken van de doelen en het uitvoeren van de activiteiten"*.

De uitwerking van die opmerkingen is hieronder weergegeven.

Benodigde en beschikbare personele en financiële middelen:

1. U moet inzichtelijk maken welke financiële en personele middelen nodig zijn om de doelen uit het beleid te bereiken en de activiteiten uit te voeren. U heeft hierbij verwezen naar de financiële middelen in de meerjarenramingen begroting 2020, programma 3. Hierin staan 3 categorieën: omgevingsprogramma, omgevingsvergunningen en BWT. Dit geeft ons nog onvoldoende inzicht in uw benodigde personele en financiële middelen. Geef in uw beleid voor RO en Bouwen (en/of de aanverwante begroting) welke financiële en personele middelen nodig zijn om de activiteiten uit te voeren om de doelen uit het beleid te bereiken. Maak ook inzichtelijk op welke wijze dit is berekend.

2. De beschikbaarheid van de financiële en personele middelen voor het bereiken van de doelen en het uitvoeren van de activiteiten dienen inzichtelijk te worden gemaakt. Het genoemde bij verbeterpunt 1 geldt hier ook. Geef voor RO en Bouwen aan welke personele en financiële middelen beschikbaar zijn voor het bereiken van de doelen en voor het uitvoeren van de noodzakelijke activiteiten.

3. Maak voor RO en Bouwen een vergelijking van deze beschikbare personele en financiële middelen in de programmabegroting met de in het beleid aangegeven benodigde personele en financiële middelen en maak duidelijk wat dit betekent voor het uitvoeren van de activiteiten en het bereiken van de vastgestelde doelen uit het beleid.

4. De personele en financiële middelen die de raad beschikbaar heeft gesteld zijn onvoldoende om het uitvoeringsprogramma voor RO en Bouwen volledig uit te voeren. In de programmabegroting staat dat er reserves aangewend moeten worden om het programma uit te voeren, echter, de baten plus de toegekende reserves zijn bijna altijd minder dan de lasten. Daarnaast heeft u in hoofdstuk 5.2 van

het uitvoeringsprogramma aangegeven dat het budget Omgevingsprogramma structureel wordt gekort met een bedrag van €70.000, zonder onderbouwing. Uit het verificatiegesprek is gebleken dat een mogelijke verklaring hiervoor is dat afgelopen jaren extra geld nodig was voor het actualiseren van bestemmingsplannen en dat dat nu niet meer nodig is. Dit wordt verder uitgezocht door u.

Volgend jaar verwachten wij van u een uitvoeringsprogramma dat overeenkomt met de beschikbare middelen of waarin u keuzes heeft gemaakt en heeft gemotiveerd welke onderdelen u minder of niet gaat uitvoeren vanwege het gebrek aan de daarvoor benodigde middelen.

Voor de raad was dit de aanleiding om aan het college te vragen om aan reactie en daarover eens van gedachten te willen wisselen met het college.

Ten aanzien van de opmerkingen van de provincie wordt opgemerkt dat deze al langer bekend zijn en terug te voeren zijn op een verschil van benadering van de beleidscyclus. Kort gezegd gaat de provincie er vanuit dat eerst een doel wordt gekozen, daar een berekening van benodigde middelen op wordt los gelaten en aan de hand van de feitelijk beschikbare middelen keuzes worden gemaakt in taken.

Uitgangspunt voor onze gemeente is dat ook beleidsdoelen zoveel mogelijk SMART worden gedefinieerd en daarbij speelt voor onze organisatie de R van Realistisch uit het rijtje een belangrijke rol. Doelen worden wel gekozen vanuit ambitie en visie, maar tevens vanuit haalbaarheid en realiteitszin. Doelen benoemen die op voorhand onhaalbaar zullen blijken heeft geen zin.

Puntsgewijs kan over de benoemde 4 aandachtspunten het volgende worden gesteld:

1. In het uitvoeringsprogramma omgevingstaken 2020 staat opgenomen dat de formatie op orde is. De provincie zou graag een scherpere afweging zien tussen wat er nodig is voor de uitvoering van de taken en wat beschikbaar is. Het schema op pagina 18 van het programma 2020 is in feite de weergave van de formatie waarmee de taken uit het programma zal worden uitgevoerd en dus indirect ook de berekening van wat er nodig is. De berekening is gebaseerd op ervaringscijfers over de taakuitvoering op dit gebied over de afgelopen 20 jaar. Een verdere doordetaillering ervan heeft geen meerwaarde in de beleidscyclus: daar is eveneens ervaring mee opgedaan. Het leidt niet tot de juiste discussie en geeft een schijnzekerheid. Dit soort berekeningen zijn altijd indicatief en geven een richting.
2. Het gestelde onder punt 1 geldt hier eveneens. Doordetaillering van de beschikbare middelen geeft een schijnzekerheid en maakt de slagkracht veel meer beperkt; op veranderingen en ontwikkelingen kan niet adequaat worden ingespeeld als er een lange procedure moet worden doorlopen om ramingen bij te stellen of te verschuiven. Ook hier is in het verleden ervaring mee opgedaan en die leert dat dit geen meerwaarde heeft in de taakuitvoering door de gemeente. Hier wordt het standpunt van de provincie niet gedeeld.
3. Het uitvoeringsprogramma en de programmabegroting zijn op elkaar afgestemd. Een verschillende benadering waarbij het uitvoeringsprogramma een berekening van de benodigde middelen zou bevatten en de programmabegroting de feitelijk beschikbare middelen verwarring kunnen veroorzaken. Bovendien zou het noodzaken tot een extra afweging over de taakuitvoering; namelijk wat de gemeente werkelijk zou kunnen doen gelet op de beschikbare middelen. Daarmee zou de status van het uitvoeringsprogramma ondermijnd worden, want welke betekenis zou daaraan nog kunnen worden toegekend?
4. Onduidelijk is waar dit oordeel op gebaseerd is. De aangehaalde tekst kan niet worden teruggevonden in het programma 3 van de begroting. De begroting sluit aan op het uitvoeringsprogramma en het programma kan dan ook worden uitgevoerd. In verband met een algemene taakstelling is € 70.000 bezuinigd op onderdelen van de taakuitvoering. Het bedrag is gekort op enerzijds het werkbudget voor ruimtelijk beleid (€50.000), omdat

bestemmingsplannen en ruimtelijke onderbouwingen veelal door initiatiefnemers worden aangeleverd en anderzijds op het werkbudget voor het uitvoeringsprogramma milieu (€20.000), omdat minder onderzoeken worden uitgevoerd naar omgevingskwaliteit. De ruimte kon dus worden gevonden in budgetten die een onderbesteding kenden. Daardoor is de volledige taakuitvoering geen punt van discussie geweest.

Tenslotte maakt de provincie de opmerking dat *“Volgend jaar verwachten wij van u een uitvoeringsprogramma dat overeenkomt met de beschikbare middelen of waarin u keuzes heeft gemaakt en heeft gemotiveerd welke onderdelen u minder of niet gaat uitvoeren vanwege het gebrek aan de daarvoor benodigde middelen.”*

In zijn algemeenheid wordt opgemerkt dat de veranderingen die eraan zitten te komen voor de gemeentelijke organisaties op het gebied van omgevingsrecht zullen gaan zorgen voor de nodige aanpassingen. De invoering van de Omgevingswet zal verregaande veranderingen met zich meebrengen ten aanzien van de gemeentelijke taakuitvoering. Daarnaast zal ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (WKB - voorheen Wet private kwaliteitsborging) gevolgen gaan hebben voor de rol en taak van de gemeente ten aanzien van de toetsing van aanvragen omgevingsvergunning op het onderdeel bouwen en ook op het uitoefenen van bouwtoezicht. Zowel Omgevingswet als WKB zullen direct invloed gaan hebben op personele en financiële middelen die nodig zijn voor de gemeentelijke taakuitvoering. Indirect zijn gevolgen te verwachten afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt over verruiming van vergunningsvrij bouwen (minder legesinkomsten) en handhaving (kostenverhoging).

Daarnaast dient de gemeente rekening te houden met de ontwikkelingen ten aanzien van de Transitievisie Warmte en de Wijkuitvoeringsplannen, een omvangrijke nieuwe opgave die bij de gemeenten is neergelegd.

Alles bij elkaar genomen maakt dit een heroverweging van de wijze van taakuitvoering en benodigde personele en financiële middelen op het gebied van omgevingsbeleid onvermijdelijk.

Anders dan de bestaande situatie verder door te detailleren en daarover discussie te voeren achten wij het belangrijker dat met de provincie wordt gekeken naar de huidige en toekomstige ontwikkelingen en hoe de gemeente(n) de ruimtelijke kwaliteit blijvend kunnen borgen.

Afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling
S.A. Steur