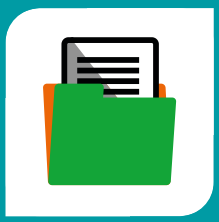
Jaarverslag Interbestuurlijk toezicht
2017

Provincie Noord-Brabant













Inhoud

1.	**Inleiding**	**2**
2.	**Doelstellingen en middelen**	**3**
2.1	Doelstellingen 2017	3
2.2	Middelen	3
3.	**Systematisch toezicht en indicatoren 2017**	**4**
3.1	Overkoepelend resultaat systematisch toezicht	4
3.2	Prestatie-indicatoren 2017	5
3.3	Resultaten archieftoezicht	6
3.4	Financieel toezicht	7
3.5	Huisvesting vergunninghouders	8
3.6	Monumentenzorg	10
3.7	Omgevingsrecht	10
3.8	Ruimtelijke ordening	12
4.	**Resultaten thema's 2017**	**14**
4.1	Gemeentelijk toezicht op emissies veehouderijen	14
4.2	De Omgevingswet en het interbestuurlijk toezicht	15
4.3	Verbeteren van de informatievoorziening Omgevingsrecht aan gemeenten en waterschappen	16
4.4	Archivering bij ketensamenwerking	16
4.5	Presenteren structureel saldo verbeteren	17
5.	**Signalen en klachten**	**19**
6.	**Communicatie**	**20**

1. Inleiding

In november 2015 hebben we het Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016 – 2019 vastgesteld voor de gebieden archief- en informatiebeheer, financieel toezicht, huisvesting vergunninghouders, monumentenzorg, omgevingsrecht en ruimtelijke ordening. Hierin is beschreven hoe we de komende jaren het interbestuurlijk toezicht uitoefenen. Daarna hebben we in het Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2017 beschreven welke activiteiten we in 2017 gaan uitvoeren en welke doelen we daarbij willen halen. In dit jaarverslag beschrijven we welke activiteiten we in 2017 hebben uitgevoerd en welke resultaten we daarmee hebben behaald. Het verslag bestaat naast deze inleiding uit vijf hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk staan de doelstellingen en indicatoren voor 2017. In hoofdstuk 3 staat een beschrijving van de resultaten van het systematisch toezicht. In het daarop volgende hoofdstuk beschrijven we de aanvullende thema's waar we in het afgelopen jaar extra aandacht aan hebben besteed. Het voorlaatste hoofdstuk gaat over de wijze waarop we ontvangen klachten en meldingen hebben afgehandeld. En het laatste hoofdstuk beschrijft kort op welke manier we met de Brabantse lokale overheden over het interbestuurlijk toezicht hebben gecommuniceerd.

2. Doelstellingen en middelen

2.1 Doelstellingen 2017

Het belangrijkste doel van het Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016 – 2019 is dat we eind 2019 in het systematisch toezicht geen enkele lokale overheid als 'voldoet niet' hoeven te beoordelen en dat we minstens de helft als 'voldoet' kunnen beoordelen.

Taakuitvoering 2019	Voldoet niet	Voldoet gedeeltelijk	Voldoet
Alle lokale overheden	0%	≤50%	≥50%

Voor de tussenliggende jaren streven we ernaar dat eind 2017 65% van de organisaties geheel of gedeeltelijk voldoet op de zes toezichtgebieden. Eind 2018 zou dat 80% moeten zijn.

In de provinciale begroting voor 2017 waren verder als indicatoren opgenomen:

- Aantal organisaties dat op alle toezichtgebieden is beoordeeld (gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen): 109
- Aantal organisaties (gemeenten en waterschappen) dat door middel van een vierjaarlijkse reality check is onderzocht, waarbij wordt vastgesteld of de informatie op papier overeenkomt met de werkelijkheid: 17
- Aantal uitgevoerde thema-onderzoeken: 1
- Aantal voorlichtingsactiviteiten: 4

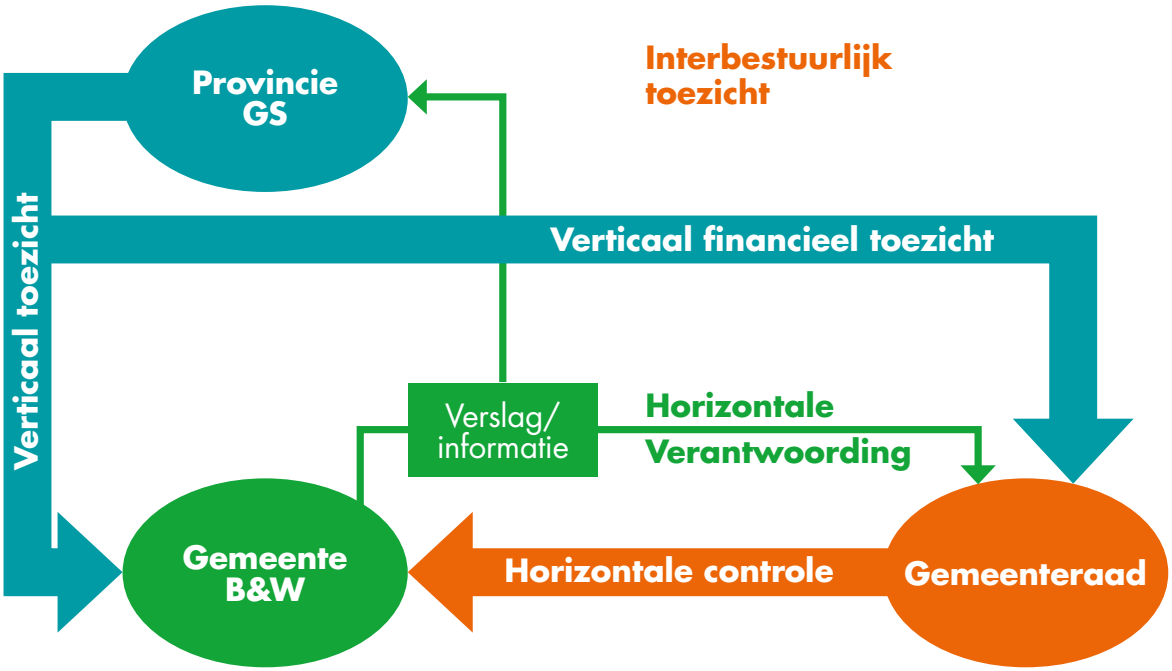
In hoofdstuk 3 beschrijven we of we deze doelstellingen in 2017 gehaald hebben. Daarnaast hebben we bij de toezichtthema's voor 2017 iedere keer aangegeven wat we met dit thema willen bereiken. Dit komt uitgebreid terug in hoofdstuk 4.

2.2 Middelen

In de begroting 2017 was voor het programma Interbestuurlijk toezicht € 70.000 opgenomen. Binnen Interbestuurlijk toezicht is slechts een beperkt budget beschikbaar voor het uitvoeren van de toezichttaak en thema-onderzoeken. Afhankelijk van de opzet en uitvoering van de onderzoeken variëren de kosten. In 2017 zijn de kosten in totaal € 37.000 lager uitgevallen dan het beschikbare budget. Voor de uitvoering van dit programma beschikten we over 15,5 fte's. Circa 10 fte's werden ingezet voor het systematisch toezicht en algemene beleidsontwikkeling. Met de resterende 5,5 fte's hebben we de verschillende thema's uitgevoerd.

3. Systematisch toezicht en indicatoren 2017

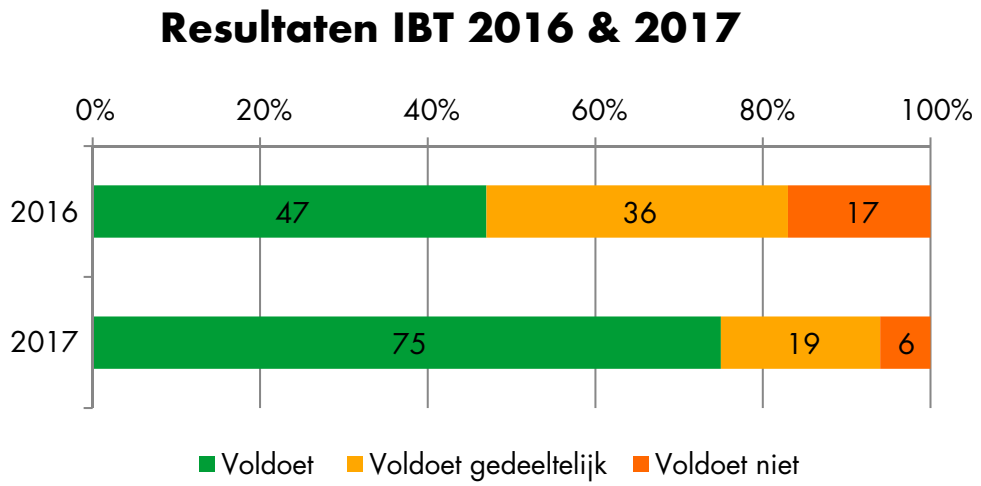
Voor ieder toezichtgebied beschrijven we hieronder de resultaten van ons systematisch toezicht in 2017. Uit onderstaand schema blijkt dat we ons bij het systematisch toezicht vooral baseren op de verantwoordingsinformatie die de colleges van B&W (of in het geval van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen de dagelijkse besturen) naar de gemeenteraad (of het algemeen bestuur) sturen.



In dit jaarlijks terugkerend toezicht beoordelen we iedere organisatie voor ieder toezichtgebied op een driepuntsschaal: Voldoet – Voldoet gedeeltelijk / met kanttekeningen – Voldoet niet.

3.1 Overkoepelend resultaat systematisch toezicht

Aan het eind van 2017 is het overall-beeld, over alle zes de gebieden als volgt:



Het grotere percentage 'voldoet' wordt vooral veroorzaakt door de verbeteringen bij het archieftoezicht, de huisvesting vergunninghouders en toezicht omgevingsrecht.
In dit totaaloverzicht zijn de beoordelingen van de gemeentebegrotingen 2018 en de realisatie van de taakstelling voor huisvesting vergunninghouders per 1 januari 2018 verwerkt.

Deze resultaten betekenen dat we de doelstelling voor 2017 (maximaal 35% 'voldoet niet') ruim gehaald hebben. Hierbij complimenteren we de gemeenten Alphen-Chaam, Geldrop-Mierlo, Grave, Moerdijk, Oss en Woudrichem en de waterschappen Aa en Maas, Brabantse Delta en De Dommel. Zij hebben afgelopen jaar op alle toezichtgebieden het resultaat 'voldoet' gehaald.

In de paragrafen 3.3 tot en met 3.8 worden de resultaten per toezichtgebied weergegeven en toegelicht.

3.2 Prestatie-indicatoren 2017

In onderstaande tabel staan de doelstellingen en indicatoren zoals ze in de provinciale begroting voor 2017 waren opgenomen.

Doelstelling begroting 2017	Streefwaarde	Resultaat
Aantal organisaties dat op alle toezichtgebieden is beoordeeld (gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen)	109	Alle 64 gemeenten, 3 waterschappen en 44 gemeenschappelijke regelingen (totaal 111 organisaties) zijn in 2017 beoordeeld. Het verschil met de doelstelling zit in de variatie van de gemeenschappelijke regelingen.
Aantal organisaties (gemeenten en waterschappen) dat door middel van een vierjaarlijkse reality check is onderzocht, waarbij wordt vastgesteld of de informatie op papier overeenkomt met de werkelijkheid	17	In totaal hebben we 27 organisaties bezocht voor een reality-check of thema-onderzoek. Hierbij gaat het om gemeenten en waterschappen die we bezochten in het kader van de thema-onderzoeken op de gebieden archieftoezicht en toezicht omgevingsrecht.
Aantal uitgevoerde thema-onderzoeken	1	Het thema-onderzoek naar het gemeentelijk toezicht op emissies bij veehouderijen is afgerond. Het onderzoek naar de externe veiligheid langs het spoor is opgestart en wordt in 2018 afgerond. Voor de gemeenteraden hebben we een handreiking gepubliceerd over het presenteren van het structureel saldo in de gemeentebegrotingen. In 2017 publiceerden we een rapport over de archivering bij de verlening van omgevingsvergunningen. Dit is het eerste deelrapport in het thema-onderzoek naar archivering in ketens.

Aantal voorlichtingsactiviteiten	4	Brochure over het presenteren van het structureel saldo, inclusief twee bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden in West-Brabant en Zuidoost-Brabant. Drie bijeenkomsten voor ambtenaren van gemeenten en waterschappen over toezicht omgevingsrecht.

3.3 Resultaten archieftoezicht

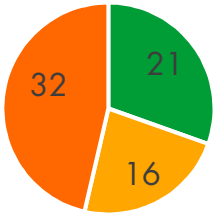
Het doel van het toezicht op archief- en informatiebeheer is om bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen te komen tot een betrouwbare informatievoorziening. Toegankelijke en betrouwbare informatie is essentieel voor goed bestuur. Het op orde zijn van de digitale en papieren informatiehuishouding inclusief archivering is een voorwaarde om alle andere overheidstaken goed uit te kunnen voeren. Als overheidsarchieven niet volledig en betrouwbaar zijn, belemmert dit een goede bedrijfsvoering en verantwoording aan de samenleving.

Resultaten 2017

Toezicht gemeenten en waterschappen

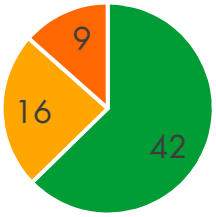
Het afgelopen jaar beoordeelden we 39 van de 64 gemeenten en alle drie de waterschappen als 'voldoet'. Dat is een verdubbeling ten opzichte van 2016.

Archieftoezicht gemeenten en waterschappen 2016



■ Voldoet ■ Voldoet gedeeltelijk ■ Voldoet niet

Archieftoezicht gemeenten en waterschappen 2017



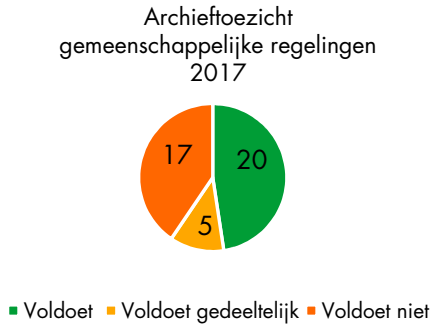
■ Voldoet ■ Voldoet gedeeltelijk ■ Voldoet niet

Het aantal organisaties dat geen verslag instuurde en dus als 'voldoet niet' werd beoordeeld daalde van 32 naar 9. De belangrijkste reden voor deze aanzienlijke verbetering is dat 2016 het eerste jaar was, dat we op basis van het Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016-2019 en de Verordening systematische toezichtinformatie van alle gemeenten en waterschappen, jaarlijks een verslag verwachtten. In 2016 bleek dat veel organisaties daar in hun werkwijze nog geen rekening mee hielden. Naar aanleiding van de beoordelingen uit 2016 hebben de meeste organisaties hun werkwijze aangepast. Hierdoor is het aantal organisaties dat geen verslag maakte – en dus als 'voldoet niet' beoordeeld werd – met ruim tweederde gedaald.

Van de negen gemeenten die in 2017 geen verslag instuurden, kregen er vier in 2016 ook al het oordeel 'voldoet niet'. Deze hebben we in het laatste kwartaal van 2017 bezocht om de oorzaken van de tekortkomingen te bespreken. Voor 2018 staan zij onder actief toezicht (stap 3a in het Interventieproces).

Het aantal gemeenten dat we als 'voldoet gedeeltelijk' beoordeelden, bleef ten opzichte van 2016 gelijk. Zes gemeenten hebben wel een verslag naar de gemeenteraad gestuurd, maar wij vonden het verslag inhoudelijk niet voldoende (in 2016 waren dit 4 gemeenten). Negen gemeenten hebben enkel via de website waarstaatjegemeente.nl van de VNG informatie aangeleverd. In 2016 hebben we alle gemeenten al geïnformeerd dat deze informatie voor ons te beperkt is om een adequaat oordeel te kunnen vormen. Vandaar dat zij ook maar gedeeltelijk voldoen. Vanaf november 2017 heeft de VNG het onmogelijk gemaakt om toezichtinformatie via waarstaatjegemeente.nl te publiceren. Het softwaresysteem voldeed niet meer aan de eisen en het gebruik door gemeenten bleef achter bij de verwachtingen. Wij gaan er van uit dat alle colleges in 2018 de raden (en ons) op een andere manier informeren.

Toezicht gemeenschappelijke regelingen



In 2017 beoordeelden we voor het eerst ook bij de Brabantse gemeenschappelijke regelingen de verslaglegging van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur. Het gaat hierbij enkel om de gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en waterschappen. Gemeenschappelijke regelingen waar het rijk of de provincie zelf aan deelnemen, dus bijvoorbeeld de omgevingsdiensten of het BHIC, vallen hier buiten. Uiteindelijk hebben we van 60% van de 42 organisaties een verslag ontvangen. Daarvan voldeden er 20 volledig en 5 gedeeltelijk.
Aangezien de gemeenschappelijke regelingen in 2017 voor het eerst zijn beoordeeld, zijn we redelijk tevreden met deze resultaten. We gaan er wel vanuit dat we in 2018 van meer organisaties goede verslagen zullen ontvangen.

Overig toezicht

Op grond van de Archiefwet zijn de lokale overheden verplicht om:

- aan Gedeputeerde Staten een machtiging te vragen als archieven ouder dan 20 jaar nog niet overgebracht kunnen worden (artikel 13, derde lid van de Archiefwet 1995);
- toestemming te vragen aan Gedeputeerde Staten indien de openbaarheid van overgebrachte archieven langer dan 75 jaar wordt beperkt (artikel 15, vierde lid van de Archiefwet 1995);
- vastgestelde archiefverordeningen mee te delen aan Gedeputeerde Staten (artikelen 30, 32, 35 en 37 van de Archiefwet 1995).

In totaal hebben we in 2017 zeven keer een machtiging om de overbrenging op te schorten verleend. Van negen organisaties hebben we een aangepaste archiefverordening ontvangen. We hebben geen verzoeken gehad om de openbaarheid van archieven langer dan 75 jaar te mogen beperken.

3.4 Financieel toezicht

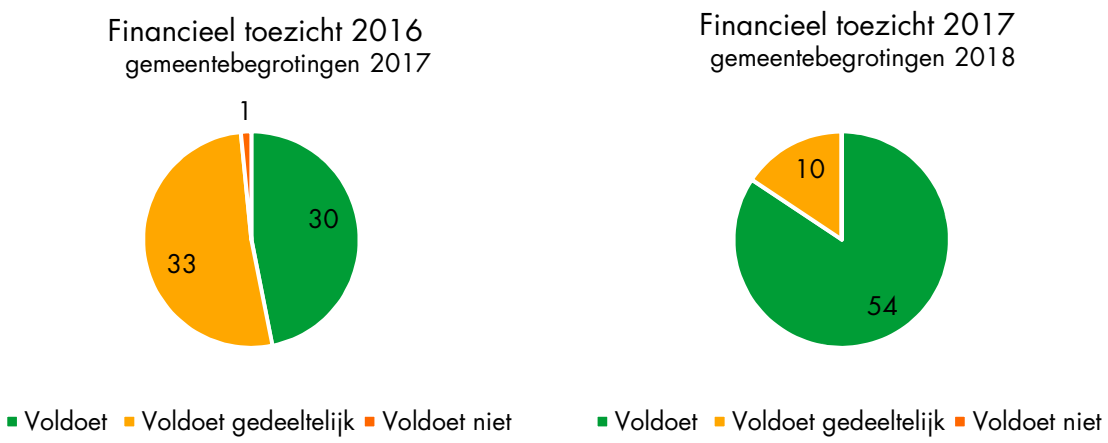
Het doel van financieel toezicht op gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen is het bevorderen van een gezonde financiële positie. Jaarlijks bepalen we voor de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen de vorm van toezicht door te beoordelen of de begroting of meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Het onderzoeken van de jaarrekeningen, het houden van ambtelijke gesprekken en het volgen van actuele ontwikkelingen geven input voor de beoordeling van de begroting.

Resultaten in 2017

Toezicht gemeenten

In maart 2017 stuurden we de jaarlijkse begrotingscirculaire naar de gemeenten. Hierin hebben we actualiteiten en de toetspunten beschreven waar wij bij het beoordelen van de begroting 2018 naar kijken. We hebben van de 66 Brabantse gemeenten de jaarrekeningen over 2016 onderzocht en de resultaten daarvan betrokken bij het onderzoek naar de begrotingen voor 2018. Op basis van die onderzoeken hebben we 61 gemeenten onder repressief toezicht geplaatst. In eerste instantie hebben we bij 41 gemeenten de vorm van toezicht bepaald op basis van een vastgestelde sluitende begroting 2018. Die begrotingen hebben we als Voldoet beoordeeld. Bij 10 gemeenten hebben we de vorm van toezicht bepaald op basis van evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming. Deze begrotingen hebben we als 'voldoet gedeeltelijk' beoordeeld.

De gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem staan onder preventief toezicht op basis van de Wet algemene regels herindeling (Arhi) vanwege de voorgenomen herindeling. Deze gemeenten hebben overigens wel een sluitende begroting voor 2018 vastgesteld. Zij staan in het onderstaande diagram daarom als 'voldoet' weergegeven.



Gemeenschappelijke regelingen en waterschappen

De jaarrekeningen 2016 en begrotingen 2018 van 42 gemeenschappelijke regelingen werden onderzocht en we hebben voor 1 januari 2018 de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2018 meegedeeld. Van alle gemeenschappelijke regelingen hebben we vastgesteld dat de begrotingen sluitend zijn. Daarom zijn ze allemaal onder repressief toezicht geplaatst.

De Waterschapswet spreekt niet over repressief of preventief toezicht, maar stelt alleen dat de waterschappen hun jaarverslagen, jaarrekeningen en begrotingen dienen op te sturen naar Gedeputeerde Staten. Afgelopen jaar hebben alle drie de Brabantse waterschappen hier aan voldaan. We hebben de Brabantse waterschappen bezocht voor een toezichtgesprek en hun jaarrekeningen over 2016 en de begrotingen voor 2018 onderzocht. Aangezien we geen aanleiding zagen voor nadere opmerkingen, hebben we ze voor kennisgeving aangenomen.

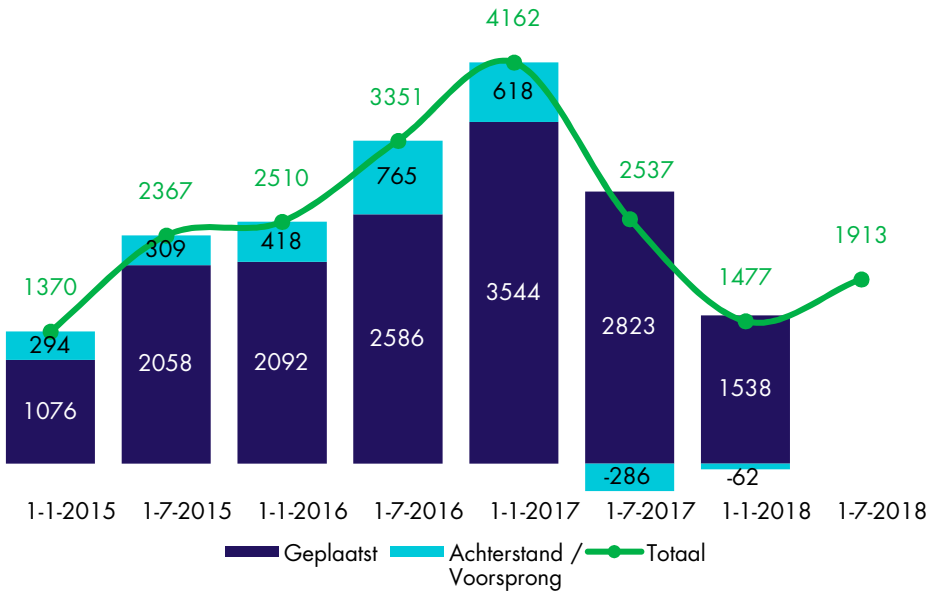
3.5 Huisvesting vergunninghouders

De Huisvestingswet bepaalt dat gemeenten zorg moeten dragen voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente, overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Tijdige realisatie van die vastgestelde taakstelling is belangrijk voor het optimaal kunnen blijven benutten van de centrale opvangcentra waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk de opvang

van asielzoekers die nog in procedure zijn en het bevorderen van snelle integratie in de Brabantse samenleving. De provincie beoordeelt twee keer per jaar (in januari en in juli) of de gemeenten hun taken naar behoren uitvoeren, in overeenstemming met de geldende taakstelling.

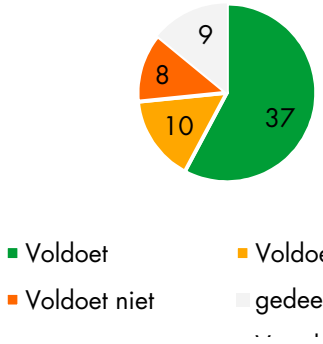
Resultaten in 2017

In 2017 legde het rijk de Brabantse gemeenten een aanzienlijk lagere taakstelling op dan in de voorgaande jaren. Deze wordt in onderstaande grafiek weergegeven door de groene lijn en daalde van 4.162 op 1 januari 2017, via 2.537 op 1 juli 2017 naar 1.477 op 1 januari 2018.

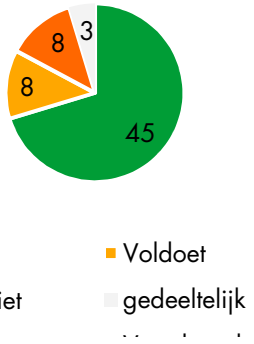


Een van de gevolgen hiervan is dat alle Brabantse gemeenten bij elkaar bijna 350 statushouders meer gehuisvest hebben dan het rijk van ze eiste. Dit betekent overigens niet dat alle gemeenten hun taakstelling hebben gehaald. Er zijn enkele gemeenten die veel meer mensen gehuisvest hebben dan op basis van hun taakstelling noodzakelijk was, terwijl andere gemeenten een achterstand hebben.

Huisvesting vergunninghouders
1 juli 2017



Huisvesting vergunninghouders
1 januari 2018



Op 1 juli 2017 waren er 37 gemeenten zonder achterstand. Bij zeven van de acht gemeenten die de taakstelling niet haalden, was sprake van een herhaalde achterstand of een grote achterstand. Deze zeven stonden toen daarom onder actief toezicht (fase 3 bestuurlijk interventieproces). Met die gemeenten hebben we afspraken gemaakt over acties en termijnen om de achterstand in te lopen en de taakstelling structureel tijdig te realiseren. Bij negen gemeenten die de taakstelling niet gehaald hadden, viel hen dat niet aan te rekenen (verschoonbaar).
Een half jaar later, op 1 januari 2018, gaat het om 45 gemeenten zonder achterstand en drie gemeenten die het niet aan te rekenen is dat ze de taakstelling niet gehaald hebben. Van de zeven gemeenten die onder actief toezicht stonden, hebben vier gemeenten deze periode de taakstelling gehaald. Bij die gemeenten is het actief toezicht beëindigd. De overige drie staan nog altijd onder actief toezicht. Daarnaast zijn er nog vijf gemeenten die in de tweede helft van 2017 de taakstelling niet haalden. Omdat bij hen geen sprake is van een herhaalde of grote achterstand, staan ze (nog) niet onder actief toezicht. We hebben die gemeenten opgeroepen om maatregelen te treffen om te voorkomen dat we ze alsnog onder actief toezicht moeten plaatsen.
Op brabant.nl/ibt hebben een kaartje gepubliceerd met de resultaten per gemeente.

3.6 Monumentenzorg

Het toezicht richt zich op de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van de monumentenzorg uitvoeren. Het belangrijkste risico wanneer gemeenten hun wettelijke taken op het terrein van erfgoed en monumenten niet goed uitvoeren, is verlies van onroerend cultureel erfgoed. Deskundige advisering en adequate vergunningverlening zijn belangrijke voorwaarden voor een goede gemeentelijke taakuitvoering op dit gebied.

Resultaten in 2017

Een van de wettelijke eisen is dat gemeenten een commissie instellen die adviseert over omgevingsvergunningen voor het aanpassen van een beschermd monument. Van deze commissie mogen burgemeester of wethouders geen lid zijn en enkele leden moeten deskundig zijn op het gebied van monumentenzorg. Het afgelopen jaar hebben we, net als in 2016, onderzocht of de Brabantse gemeenten een dergelijke commissie hebben ingesteld en deze ook altijd consulteert. Dit jaar bleek nog één gemeente niet te beschikken over een (onafhankelijke) monumentencommissie.



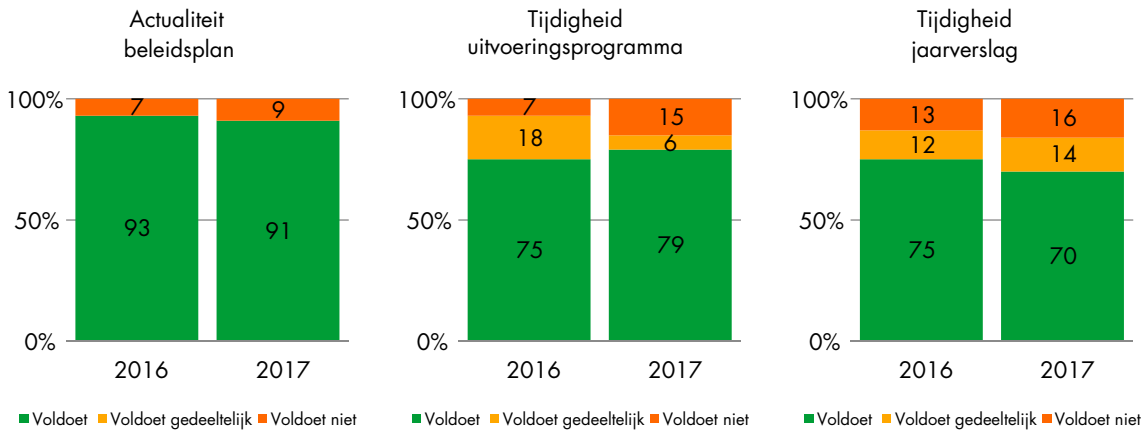
3.7 Omgevingsrecht

Omgevingsrecht is een verzamelterm voor wet- en regelgeving die gaat over de fysieke leefomgeving zoals milieu, natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling. De hoofddoelstelling van de wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht is een veilige en gezonde leefomgeving bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen. De overheden spelen daarbij een belangrijke rol door een adequate beleids- en besluitvorming. Door het uitvoeren van interbestuurlijk toezicht vergaart de provincie actuele en betrouwbare informatie op basis waarvan periodiek beoordeeld wordt of de gemeenten en waterschappen naar behoren uitvoering geven aan de wettelijke medebewindstaken op het gebied van omgevingsrecht.

Resultaten in 2017

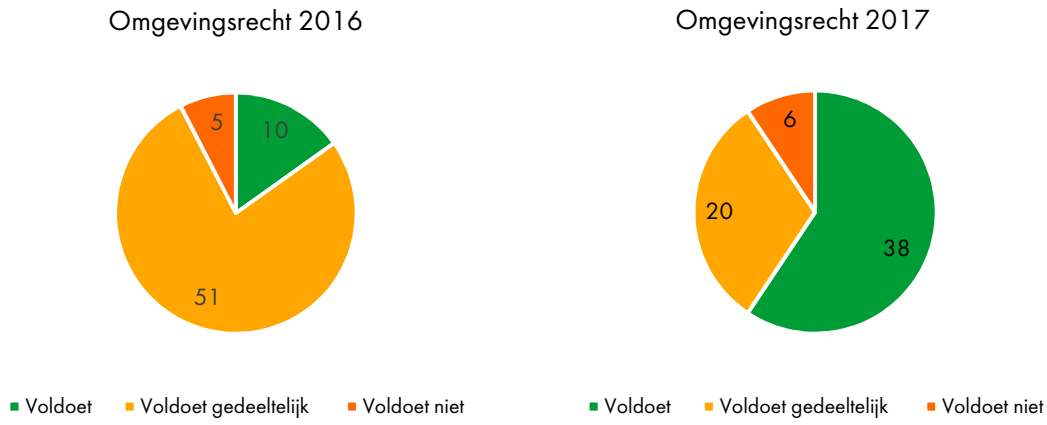
Gemeenten en waterschappen moeten voldoen aan de wettelijke kwaliteitscriteria handhaving. Een onderdeel daarvan is het tijdig vaststellen en actueel houden van de handhavingsdocumenten. Hierbij gaat het om het beleidsplan, het uitvoeringsprogramma en het evaluatieverslag. Tijdige vaststelling is niet alleen een wettelijke eis, maar is ook belangrijk voor een goede sturing op de handhavingsbeleidscyclus en de instandhouding van een professionele handhavingsstructuur.
Naast het tijdig vaststellen en actueel houden, moeten gemeenten en waterschappen ook voldoen aan de overige wettelijke criteria voor een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Voor 2017 hebben we een selectie gemaakt van kwaliteitscriteria waarvan de naleving wordt beoordeeld. Deze selectie komt grotendeels overeen met die van 2016, zodat een goede vergelijking mogelijk is.

Tijdigheid handhavingsdocumenten



Hierbij valt op dat, zowel bij de tijdige vaststelling van het uitvoeringsprogramma als het jaarverslag, het aantal organisaties dat de documenten te laat heeft vastgesteld, is gestegen. Door verschillende organisaties worden langdurige ziekte van medewerkers en personeelstekorten als redenen aangegeven. Daarnaast kan ook van invloed zijn dat we het afgelopen jaar niet iedere gemeente actief hebben benaderd om te vragen of de tijdige vaststelling zal gaan lukken. In 2018 zullen we dit wel weer doen en we verwachten dat dit positieve effecten heeft.

Kwaliteit handhavingsdocumenten



In vergelijking met vorig jaar is het aantal organisaties dat we als 'voldoet' beoordeelden aanzienlijk gestegen. Net als bij het toezicht op het archief- en informatiebeheer is de belangrijkste reden voor deze stijging dat 2016 het eerste jaar was dat we de gemeenten en waterschappen op deze manier beoordeelden Afgelopen jaar hebben de meeste organisaties hun werkwijze verbeterd.

Uiteraard hebben we in 2017 bij de beoordeling van de documenten ook de eerdere beoordelingen betrokken. Op basis daarvan hebben we vier gemeenten onder actief toezicht (stap 3a van het interventieproces) geplaatst.

Regiobijeenkomsten best practices
Uit analyse van de handhavingsdocumenten leerden we dat een groot aantal gemeenten moeite heeft met de volgende onderwerpen:

- aanpassing handhavingsbeleid na evaluatie van het Uitvoeringsprogramma;
- inzichtelijk maken, waarborgen, bewaken beschikbaarheid en zo nodig aanvullen van middelen voor uitvoering beleidsdoelen en uitvoeringsprogramma;
- rapporteren en evalueren activiteiten in relatie tot prioriteiten en bijdragen aan behalen beleidsdoelen;
- planning & control op tijdigheid en samenhang.

Wij constateerden echter ook dat enkele gemeenten of waterschappen deze onderwerpen goed beheersen. Die organisaties hebben we gevraagd om als gastspreker op te treden tijdens drie door ons georganiseerde regiobijeenkomsten en aan gesprekstafels hun ervaringen te delen met de andere organisaties in de regio. De deelnemers beoordeelden de bijeenkomsten als zeer waardevol en gaven aan dat ze het op prijs stellen als wij vaker dit soort bijeenkomsten organiseren. Daarom organiseren we in 2018 opnieuw regiobijeenkomsten over actuele thema's.

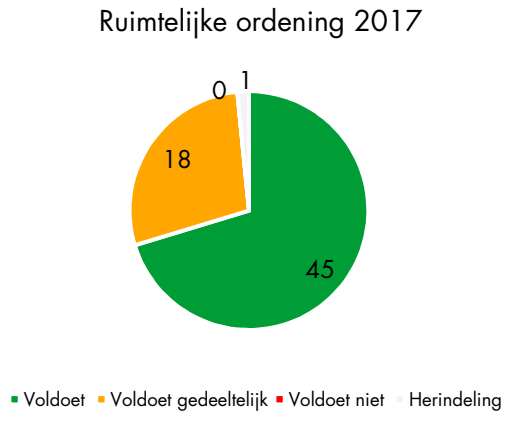
3.8 Ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening stelt onder andere de volgende eisen aan gemeenten:

1. voor het gehele grondgebied dienen een of meer structuurvisies te zijn vastgesteld;
2. voor het gehele grondgebied dienen een of meer bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen te zijn vastgesteld;
3. de bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen dienen actueel, dat wil zeggen minder dan tien jaar oud, te zijn.

Resultaten in 2017

Afgelopen jaar hebben we een beperkte controle gedaan bij de gemeenten die we in 2016 als 'voldoet gedeeltelijk' of 'voldoet niet' hebben beoordeeld. Daarbij hebben we geconstateerd dat vier van de 22 gemeenten die in 2016 slechts gedeeltelijk voldeden en de twee gemeenten die toen niet voldeden, nu helemaal voldoen. De gemeente Meierijstad hebben we niet beoordeeld in verband met de herindeling. Bij de gemeenten die slechts gedeeltelijk voldoen, gaat het vooral om plannen die niet actueel zijn. Meerdere gemeenten hebben laten weten dat ze de verouderde plannen in 2018 zullen actualiseren.



We monitoren de voortgang daarvan. Daarnaast zal in de loop van dit jaar de actualisatieplicht uit de Wet ruimtelijke ordening geschrapt worden. Dit zal uiteraard van invloed zijn op de beoordelingen in 2018.

4. Resultaten thema's 2017

Binnen het interbestuurlijk toezicht passen we het risicogestuurd werken toe om periodiek vast te stellen op welke thema's we naast het systematisch toezicht extra focus willen leggen.
In het uitvoeringsprogramma beschreven we voor 2017 vijf thema's

Thema	Gebied	Strategie
Gemeentelijk toezicht op realisatie EV-maatregelen Brabantspoor	Omgevingsrecht	Reality checks
De Omgevingswet en IBT	IBT Algemeen	Doorontwikkeling eigen beleid
Verbeteren van de informatievoorziening Omgevingsrecht aan gemeenten en waterschappen	Omgevingsrecht	Preventie
Archivering bij ketensamenwerking	Archieftoezicht	Themaonderzoek
Presenteren structureel saldo verbeteren	Financieel toezicht	Preventie

Omdat het thema-onderzoek naar het gemeentelijk toezicht op de realisatie van EV-maatregelen langs het spoor pas in de eerste helft van 2018 wordt afgerond, rapporteren we daarover pas in het jaarverslag over 2018. Afgelopen jaar vond wel de afronding van het onderzoek uit 2016 naar het gemeentelijk toezicht op de emissies bij veehouderijen plaats. Daarover rapporteren we dus in dit jaarverslag.

4.1 Gemeentelijk toezicht op emissies veehouderijen

Doel	Zicht krijgen op taakuitvoering van gemeenten en de gevolgen daarvan voor het milieu en de leefomgeving van de Brabanders.
Toelichting	Noord-Brabant heeft de grootste veedichtheid van Nederland en streeft naar een zorgvuldige veehouderij in 2020. Het Bestuursakkoord 'Beweging in Brabant' (2015-2019) noemt een duurzame landbouw als speerpunt. Daarin staat ook dat we overlast van intensieve veehouderij door fijnstof en stank tot een aanvaardbaar niveau willen laten afnemen. Gemeenten zijn in hoofdzaak bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op basis van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo).
Risico	Als gemeenten hun VTH-taken niet goed uitvoeren, ontstaan risico's op aantasting van de volksgezondheid en het milieu en het niet of niet tijdig behalen van provinciale beleidsdoelen uit het bestuursakkoord.
Resultaat	In dit onderzoek hebben we bij 15 gemeenten de VTH-dossiers van twee veehouderijen onderzocht en vergeleken met de actuele situatie bij de veehouderijen. Daarbij onderzochten we onder meer dossiervorming, toezichtfrequentie en in hoeverre gemeenten adequaat toezicht hielden op naleving van de vergunningsvoorschriften ten aanzien van emissiebeperkende maatregelen en het aantal aanwezige dieren. Bij 12 van de 15 onderzochte gemeenten bleek dat nog belangrijke verbeteringen nodig zijn bij de uitvoering van toezicht en handhaving bij veehouderijen. Zij traden niet adequaat op bij veehouderijen die de vergunningsvoorschriften overtraden.

Verder bleek dat het aantal controles dat gemeenten uitvoeren lager is dan in beleids- of uitvoeringsplannen is vastgelegd. In 5 gemeenten was het 7 tot 13 jaar geleden sinds door ons onderzochte bedrijven voor het laatst waren gecontroleerd. Alle gemeenten uit de steekproef hebben een individuele terugkoppeling gehad van de bevindingen. Daarnaast stuurden hebben we het eindrapport naar alle Brabantse gemeentebesturen, met daarbij de dringende uitnodiging om mee te doen aan de intensivering van het toezicht op veehouderijen.
Het volledige rapport hebben we ook op brabant.nl/ibt gepubliceerd.
Naar aanleiding van de informatievoorziening rond dit rapport hebben wij enkele verbeterpunten vastgesteld. Deze staan in hoofdstuk 6 over communicatie.

4.2 De Omgevingswet en het interbestuurlijk toezicht

Doel	Tijdig inspelen op de gevolgen van de Omgevingswet
Toelichting	De Omgevingswet bundelt 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Op de taakuitvoering door gemeenten van een deel van deze wetten houdt de provincie, in haar rol als interbestuurlijk toezichthouder, toezicht. Met de nieuwe wet wil het kabinet de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieubescherming en natuurbeheer beter op elkaar afstemmen. Ook krijgen gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte om hun eigen beleid te bepalen. Het resultaat staat straks voorop en niet het middel om er te komen. Binnen de Omgevingswet heeft het bestuur van een gemeente de primaire opdracht om een Omgevingsvisie op te stellen met daarin het gewenste resultaat. Die moet de gemeente vervolgens vertalen naar een Omgevingsplan. De vraag is wat deze verandering betekent voor de wijze waarop de provincie haar interbestuurlijke toezichtrol uitoefent.
Risico	Als we als interbestuurlijk toezichthouder niet op tijd aanhaken op dit proces hebben we straks onvoldoende tijd om samen met gemeenten te doordenken wat het voor de wederzijdse verhoudingen betekent. De zorgvuldig opgebouwde samenwerking met de gemeenten kan hierdoor onder druk komen te staan.
Resultaat	Ten tijde van het opstellen van het Uitvoeringsprogramma voor 2017 was de planning nog dat de Omgevingswet 2019 in werking zou treden. In de loop van het jaar bleek echter dat die datum niet wordt gehaald. Ondertussen is de invoeringsdatum verschoven naar 1 januari 2021. Om deze reden hebben we hier in 2017 verder geen concrete resultaten kunnen boeken. Uiteraard volgen we de komende jaren de ontwikkelingen op de voet.

4.3 Verbeteren van de informatievoorziening Omgevingsrecht aan gemeenten en waterschappen

Doel	Gemeenten en waterschappen van elkaar laten leren, waardoor de kwaliteit van handhavingsbeleidsplannen, handhavingsprogramma's en handhavingsjaarverslagen omhoog gaat.
Toelichting	Gemeenten en waterschappen zijn vaak van goede wil als het gaat om het opzetten van hun handhavingsinstrumentarium, maar beschikken niet over goede voorbeelden. IBT wordt gezien als een kennisbron omdat daar de documenten van alle gemeenten worden gezien. Onderdelen van deze documenten kunnen als voorbeeld dienen voor andere organisaties. In 2016 hebben we positieve resultaten behaald met het inrichten van een vergelijkbare Sharepoint-omgeving voor Financieel toezicht. Omgevingsrecht is het volgende toezichtgebied waar we dit gaan realiseren.
Risico	De organisaties zijn veel tijd kwijt met het opzetten van hun handhavings-instrumentarium, tijd die doorgaans afgaat van het feitelijk handhaven. Door goede voorbeelden te delen hoeft niet iedereen het wiel uit te vinden.
Resultaat	In 2017 hebben we een begin gemaakt met een Sharepoint-omgeving die toegankelijk is voor onze gemeentelijke contactpersonen. De komende tijd gaan we daar onder andere de handhavingsdocumenten die we als voldoet beoordelen, beschikbaar stellen voor alle gemeenten. Afgelopen jaar organiseerden we in het kader van de informatieverbetering aan de gemeenten ook regiobijeenkomsten. Deze zijn in paragraaf 3.7 uitgebreider beschreven.

4.4 Archivering bij ketensamenwerking

Doel	Inzicht in de risico's die gemeenten lopen op het gebied van archivering bij ketensamenwerking.
Toelichting	Lokale overheden voeren steeds meer taken uit in samenwerking met andere organisaties (overheden en niet-overheden). Daarbij maken ze veel gebruik van elkaars informatie (archieven), zonder dat helder is wie verantwoordelijk is voor het beheer, de vernietiging en de overbrenging van de informatie. Denk hierbij aan de drie decentralisaties in het sociaal domein, waarbij heel veel (medische) informatie over mensen wordt uitgewisseld.
Risico	Onduidelijkheid over eigenaarschap van de informatie kan ertoe leiden dat informatie kwijt raakt, ten onrechte openbaar wordt, ten onrechte vernietigd wordt of juist niet vernietigd wordt, terwijl dat wettelijk wel noodzakelijk is.

Resultaat	In 2017 presenteerden we de resultaten van het onderzoek dat we samen met de Erfgoedinspectie en het Stadsarchief Rotterdam deden naar de archivering van omgevingsvergunningen. We constateerden dat de verantwoordelijkheden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de archiefwetgeving duidelijk geregeld zijn. Wel bleek dat de verschillende partijen in de keten betere afspraken moeten maken over het gezamenlijk archiefbeheer. Voor iedere ketenpartner is in de afgelopen jaren een selectielijst vastgesteld op basis waarvan de overheden dossiers moeten vernietigen of bewaren. Het bleek echter dat de bewaartermijnen voor dossiers niet overal in de keten op elkaar zijn afgestemd. Tot slot bleek dat het risico groot is dat het op korte of langere termijn lastig wordt om het volledige vergunningverleningsproces te reconstrueren. Dit komt doordat zowel de bevoegde gezagen als de omgevingsdiensten in veel gevallen alleen de documenten die zich bij het bevoegd gezag bevinden, als 'officieel'archief beschouwen. De overige informatie wordt als werkarchief beschouwd en niet opgenomen in het vergunningendossier bij het bevoegd gezag. Op basis van de bevindingen en conclusies hebben we aanbevelingen gedaan aan bevoegde gezagen, omgevingsdiensten, de minister van Infrastructuur en Milieu en andere betrokkenen, voor de inrichting van het informatiebeheer in de Omgevingswet die in 2021 van kracht wordt.

4.5 Presenteren structureel saldo verbeteren

Doel	Het verbeteren van het inzicht bij de gemeenteraad in het structureel en reëel begrotingssaldo door een betere presentatie in de begroting om zo de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen.
Toelichting	Volgens artikel 189 lid 2 van de Gemeentewet stelt de raad een begroting vast die structureel en reëel in evenwicht is. Van deze bepaling kan de raad afwijken, indien het voldoende aannemelijk is dat dit evenwicht in de meerjarenraming tot stand zal worden gebracht. Bij het beoordelen van de begroting blijkt in verreweg de meeste gevallen dat er inderdaad sprake is van een structureel en reëel sluitende begroting of meerjarenraming. Het komt echter ook voor dat de raad in de veronderstelling is dat er sprake is van een structureel en reëel sluitende begroting, terwijl dit naar het oordeel van de toezichthouder niet het geval is. Op basis van een structureel en reëel sluitende meerjarenraming kan dan toch het reguliere repressief financieel toezicht toegekend worden. Het probleem spitst zich toe op de wijze van presenteren van het begrotingssaldo. In veel gevallen wordt het structureel en reëel begrotingssaldo niet expliciet benoemd. Het kost ons, als toezichthouder, regelmatig flink wat moeite om uit alle cijfers het structureel en reëel begrotingssaldo te herleiden. Wij kunnen ons voorstellen dat het de raad dan ook veel moeite kost inzicht te krijgen in welk structureel en reëel begrotingssaldo zij nu eigenlijk vaststellen.
Risico	Als er onvoldoende duidelijkheid is over het structureel en reëel begrotingssaldo, bestaat de mogelijkheid dat de raad artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet niet naleeft.

Resultaat

Tijdens twee regiobijeenkomsten hebben we gemeenteraadsleden en collegeleden geïnformeerd over:

- de formele taak van de gemeenteraad om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is;
- de taak van het college om een conceptbegroting aan te bieden die structureel en reëel in evenwicht is;
- hoe de toezichthouder het structureel en reëel begrotingssaldo beoordeelt.

Daarna hebben we een handreiking gemaakt waarin staat hoe het structureel en reëel begrotingssaldo op een goede manier gepresenteerd kan worden. Deze hebben we naar de gemeenten gestuurd en op de Brabantsite gepubliceerd.
Uit een eerste analyse van de begrotingen voor 2018 blijkt een significante verbetering in de presentatie van het begrotingssaldo. Van de 64 gemeenten doen 44 gemeenten het helemaal goed.
Negen gemeenten doen het bijna goed, maar er zijn een paar kleine kanttekeningen van onze kant, terwijl 11 gemeenten het begrotingssaldo nog niet helder genoeg presenteren (vorig jaar waren dat er nog 26). Bij deze gemeenten zullen we in de ambtelijke gesprekken aandringen op een goede presentatie van het structurele saldo in de begrotingen 2019.

5. Signalen en klachten

Onderdeel van onze wettelijke rol als interbestuurlijk toezichthouder is het behandelen van klachten en signalen over de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken door de lokale overheden. In 2017 ontvingen we van burgers in totaal 10 klachten, die verband hielden met de taakuitvoering door lokale overheden op het gebied van archief- en informatiebeheer, omgevingsrecht en ruimtelijke ordening. Het ging daarbij om archieven die niet compleet zouden zijn, gemeenten die niet afdoende zouden optreden tegen stofoverlast bij bouwwerkzaamheden, bij de handhaving van bestemmingsplannen te kort schoten of over de werkwijze bij vergunningverlening en handhaving in het algemeen. De klachten hebben we via mediation behandeld en allemaal in 2017 naar tevredenheid van de indieners afgehandeld.

6. Communicatie

Belangrijk uitgangspunt bij ons toezicht, is dat alle lokale overheden weten welke informatie wij van hen verwachten, welke activiteiten en informatie zij van ons kunnen verwachten, hoe wij tot onze oordelen komen en op welke manier wij de resultaten van ons toezicht naar hen en de buitenwereld communiceren. Hierbij geldt het uitgangspunt dat we individuele bevindingen altijd schriftelijk met het college of dagelijks bestuur van de organisatie zullen communiceren.
Naar aanleiding van de publicatie van het rapport over het gemeentelijk toezicht op de emissies door veehouderijen, hebben we enkele aanpassingen in onze manier van communiceren doorgevoerd. In de toekomst zullen we bij het verschijnen van rapporten de betrokken gemeenten informeren voorafgaand aan de openbaarmaking op onze website.

In het *Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016 – 2019* staat dat we eens per jaar de uitkomsten van het systematisch toezicht publiceren in de vorm van provinciale kleurenkaartjes per toezichtgebied en dashboards per gemeente. Eind 2017 ontvingen alle gemeenten en waterschappen een dashboard met daarin voor ieder toezichtgebied ons oordeel voor 2017. Enkele weken later hebben we de dashboards, inclusief per toezichtgebied een kaartje met de resultaten per gemeente, op brabant.nl/ibt gepubliceerd.

Net als in de voorgaande jaren bespraken we het interbestuurlijk toezicht ook weer verschillende keren met een delegatie van het bestuur van de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) en de ambtelijke klankbordgroep Interbestuurlijk Toezicht. In overleg met de VBG verscheen in mei 2017 de brochure Interbestuurlijk toezicht op Brabantse wijze. Naast informatie over de werkwijze, bevat de brochure interviews waarin bestuurders en ambtenaren vertellen wat het belang is van het interbestuurlijk toezicht, wat goed gaat én wat (nog) beter kan.

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
Fax (073) 614 11 15
www.brabant.nl