

Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2017

Juni 2018



JAARVERS



INHOUD

3 | 1 Inleiding

5 | 2 Uitvoering van het toezicht in 2017

5 | 2.1 Financieel toezicht: trends en resultaten

6 | 2.2 Omgevingsrecht: trends en resultaten

9 | 2.3 Informatiebeheer: trends en resultaten

11 | 2.4 Huisvesting verblijfsgerechtigden

13 | 2.5 Incidentgericht toezicht

14 | 3 Samenvatting en conclusies

15 | Overzicht gemeenten 2016 en 2017

INLEIDING

In mei 2017 heeft de provincie het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021 vastgesteld. Dat was een vervolg op de evaluatie uit 2016 van de werking van het interbestuurlijk toezicht in Noord-Holland. De doelstelling van het interbestuurlijk toezicht is in het nieuwe beleid als volgt verwoord:

‘De provincie draagt met het interbestuurlijk toezicht bij aan het goed uitvoeren van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Daarmee bevordert de provincie het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving voor mens en natuur en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden: goed financieel beheer en goed informatiebeheer’.¹⁾



In de voorbereiding op het nieuwe beleid heeft de provincie samen met de gemeenten de uitvoering van het toezicht vanaf 2014 geëvalueerd en een nieuwe risicoanalyse opgesteld. De opkomst was groot: op de bijeenkomst, die plaatsvond in februari 2017, waren 85 ambtenaren van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen 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. In onderstaand kader zijn de geïnventariseerde risico's kort opgesomd.

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.

1) Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021, te downloaden op www.noord-holland.nl/ibt

Deze hernieuwde risicoanalyse heeft niet geleid tot een aanpassing van de vier risicodomeinen, waarop de provincie sinds 2014 jaarlijks systematisch toezicht houdt: Financiën, Informatiebeheer, Omgevingsrecht en Huisvesting verblijfsgerechtigden. Eerder is de keuze voor deze vier domeinen opnieuw bevestigd. Alle besproken risico's en ook de resultaten van de eerdere evaluatie zijn in het nieuwe IBT-beleid verwerkt. Daarmee moet het toezicht nog effectiever worden.

Een aantal nieuwe elementen zijn al in 2017 toegepast:

- Een kortere beoordelingscyclus. In 2017 hebben wij sneller beoordeeld en ook de meest recente resultaten van de ambtelijke gesprekken in de beoordelingen meegenomen, zodat de beoordeling beter aansluit op de gemeentelijke cyclus.
- Meer maatwerk per gemeente of andere overheid: dat wil zeggen meer rekening houden met de omstandigheden, met bestuurlijke en cultuuraspecten. Gemeenten die goed presteerden werden meer op afstand gezet, bij gemeenten die zorgelijk presteerden werd het toezicht verscherpt. De bestuurs- en cultuuraspecten wogen niet mee bij het inhoudelijke oordeel, wel bij de bepaling van het toezichtregime: kan een lichter regime worden toegepast, moet het regulier blijven of verzaamd worden?
- Aanvulling van het systematische jaarlijkse toezicht met praktijktoetsen en thema-onderzoeken, om te zien of de op papier beoordeelde situatie klopt met de praktijk. Dit werd in 2017 voorbereid en in 2018 zullen vervolgens in het domein Omgevingsrecht drie thema-onderzoeken plaatsvinden.
- Meer kennisdeling en voorlichting naar behoefte van de gemeenten en andere overheden. Naast individuele voorlichting en kennisdeling in de vele gesprekken op alle domeinen hebben wij in 2017 de proloog-gesprekken in het domein Omgeving regionaal georganiseerd, zodat de gemeenten ervaringen en kennis konden uitwisselen.
- Grotere transparantie in het toezicht. In 2017 hebben wij voor het eerst de beoordelingen van de gemeenten over 2016 op de vier risicodomeinen: Financiën, Informatiebeheer, Omgevingsrecht en Huisvesting verblijfsgerechtigden, actief gepubliceerd³⁾. Dat zal tegelijk met het verschijnen van dit jaarverslag ook met de beoordelingen over 2017 gebeuren.
- Meer integratie in het toezicht. Gestart is met meer uitwisseling van ervaringen tussen de toezicht-houders op de verschillende domeinen, zodat bij de provincie nog meer een totaalbeeld ontstaat.



Naast vernieuwingen was er ook sprake van continuïteit. De werkwijze van het toezicht bleef grotendeels gelijk aan die in voorgaande jaren. De jaarlijkse beoordelingen van de gemeenten op de vier risicogebieden worden vooraf gegaan door ambtelijk overleg in een zogenaamd verificatiegesprek. Daarna volgt het eindoordeel in een bestuurlijke brief. Wanneer een gemeente of andere overheid het twee jaar achtereen goed doet, wordt een versoerde procedure toegepast. Bij slecht presteren van een gemeente wordt het toezicht aangescherpt.

De mogelijke beoordeling door de provincie is per domein:

- Groen: Adequaats, dat wil zeggen **voldoende**.
- Geel: Redelijk adequaat, dat wil zeggen **voor verbetering vatbaar**.
- Rood: Niet adequaat, dat wil zeggen **onvoldoende**.

2) Zie Uitvoeringsplan Interbestuurlijk Toezicht 2018, op www.noord-holland.nl/ibt

3) Zie www.noord-holland.nl/ibt

UITVOERING VAN HET TOEZICHT IN 2017

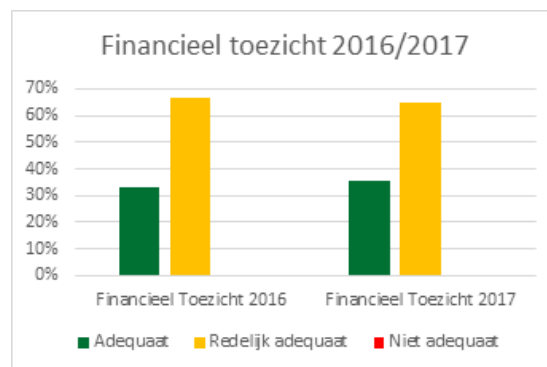
2.1 FINANCIËEL TOEZICHT: TRENDS EN RESULTATEN

Het financieel toezicht op gemeenten is een specifiek toezichtarrangement waarvoor criteria, instrumenten en termijnen primair in de Gemeentewet (GW) zijn vastgelegd. In 2014 is een gemeenschappelijk financieel toezichtkader '*Kwestie van evenwicht!*', vastgesteld door alle provincies en het ministerie van BZK. Jaarlijks vormt de provincie een oordeel over de financiële positie van de Noord-Hollandse gemeenten. Ook worden circa veertig gemeenschappelijke regelingen beoordeeld.

Financiële positie van de gemeenten

In 2017 vertoonden de financiële posities van de Noord-Hollandse gemeenten geen opvallende problemen. Alle gemeenten zijn er weer in geslaagd om structureel en reël sluitende (meerjaren) begrotingen te presenteren. Bij sommige heeft de inzet van precario daaraan nog kunnen bijdragen. Bij andere gemeenten zijn in meer of mindere mate bezuinigingsoperaties nodig geweest om een sluitend geheel te kunnen presenteren, maar onoverkomelijke problemen zijn niet gesignaleerd. Het aantal als 'adequaat' (groen) beoordeelde gemeenten steeg licht van 16 in 2016 tot 17 in 2017. De overige gemeenten presteerden 'redelijk adequaat' (geel).

Vanaf het beschikbaar komen van de jaarrekeningen 2017 zal er waarschijnlijk meer duidelijkheid komen over de uiteindelijke financiële consequenties van de implementatie van de drie decentralisaties in het sociale domein. Of deze een negatieve impact zullen hebben op de financiële posities van (sommige) gemeenten is nog niet duidelijk.



Copyright Bas Beentjes.

Gemeenten onder preventief toezicht

Bij preventief toezicht moeten gemeenten de gemeentebegroting en de begrotingswijzigingen ter goedkeuring aan GS voorleggen. Voor 2017 was preventief financieel toezicht van toepassing voor de gemeenten Haarlemmermeer en Haarlemmerliede & Spaarnwoude als gevolg van de voorgenomen fusie (toepassing Wet arhi). Voor de overige gemeenten en voor alle gemeenschappelijke regelingen in Noord-Holland gold het repressieve toezichtregime. Dat wil zeggen, dat de gemeente of gemeenschappelijke regeling zonder voorafgaande goedkeuring van de provincie de begroting en begrotingswijzigingen kan uitvoeren.

Artikel 12 /Begrotingsscans/herindelingsscans

In Noord-Holland waren er in 2017 geen gemeenten met een artikel 12-status en zijn ook geen andere onderzoeken uitgevoerd, zoals begrotings- of herindelingsscans.

Nieuwe Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv)

Voor wat betreft de implementatie van de nieuwe begrotingsvoorschriften is geconstateerd, dat de gemeenten veel werk verzet hebben om alle bijstellingen te verwerken. Er is vanzelfsprekend sprake van een groeiprocess, dus op dit gebied moeten sommige gemeenten nog slagen maken.

Voor de beoordelingen van de afzonderlijke gemeenten in 2016 en 2017 zie de tabel achterin dit verslag en de kaarten op www.noord-holland.nl/ibt.

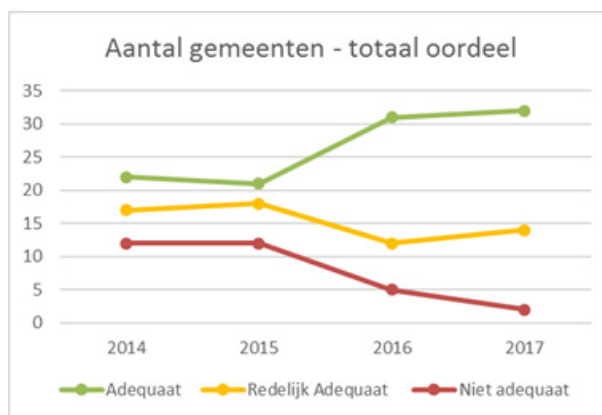
2.2 OMGEVINGSRECHT: TRENDS EN RESULTATEN

In het omgevingsrecht worden regels gesteld, waaraan overheden zich moeten houden bij het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in de leefomgeving. Deze regels zijn opgesteld om de risico's voor mens en natuur te beperken, zodat veiligheid, gezondheid en natuur niet in het geding komen. Op de uitvoering van deze regels door gemeenten houden wij toezicht. Wij richten ons daarbij op de procescriteria die wettelijk zijn voorgeschreven. Deze procescriteria schrijven een sluitende beleidscyclus voor waarmee de uitvoering van de VTH-taken binnen het omgevingsrecht door gemeenten moet zijn vormgegeven. De provincie Noord-Holland legt bij dit toezicht de focus op de vakgebieden Ruimtelijke Ordening (RO), Bouw- en Woningtoezicht (BWT) en Milieu.

Wat viel in 2017 op bij de beoordelingen?

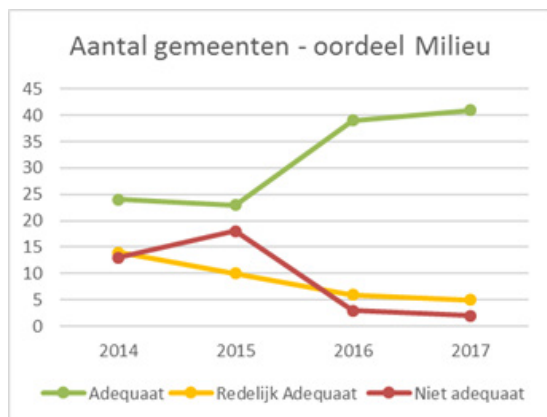
Na een flinke verbetering van de resultaten van de gemeenten voor het gehele gebied Omgeving in 2016, zijn de beoordelingen in 2017 ten opzichte van 2016 weer iets positiever. In totaal zijn nu 32 gemeenten als 'adequaat' beoordeeld, tegen 31 in 2016. Het aantal gemeenten dat als 'redelijk adequaat' is beoordeeld, is ook licht gestegen; van twaalf in 2016 naar veertien in 2017.

Het aantal 'niet adequate' gemeenten is verder gedaald van vijf in 2016, naar twee in 2017. Opvallend is, dat deze laatste twee gemeenten zijn teruggevallen. Eén van deze gemeenten was in 2016 nog 'redelijk adequaat', de andere zelfs 'adequaat'. Dit betekent ook, dat geen enkele gemeente ten opzichte van 2016 'niet adequaat' is gebleven: de vijf 'niet adequate' gemeenten uit 2016 hebben zich allemaal verbeterd. Twee daarvan zijn direct van het laagste ('niet adequaat') niveau naar het hoogste ('adequaat') niveau gestegen. Inclusief de twee gemeenten die in 2017 naar 'niet adequaat' zijn gezakt, zijn er zes gemeenten in de beoordeling achteruit gegaan. Over de mogelijke oorzaken daarvan zie de analyse hieronder.



Wat ging er goed?

De algemene trend is, dat de gemeenten zich op alle drie de vakgebieden: ruimtelijke ordening (RO), Bouw- en woningtoezicht (BWT) en Milieu, verder hebben verbeterd. De verbetering binnen het vakgebied Milieu is

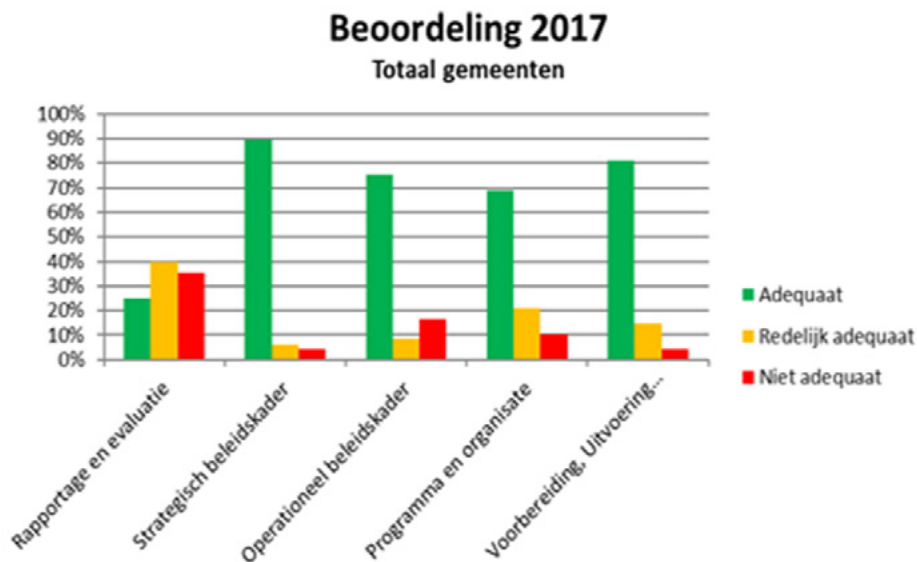


opnieuw het grootst. Een verklaring hiervoor kan zijn, dat deze taken verplicht in de regionale uitvoeringsdiensten of Omgevingsdiensten zijn ondergebracht. Dit heeft de professionaliteit van de uitvoering bevorderd. Bij een aantal gemeenten, met name binnen de regio Gooi- en Vechtstreek, en in mindere mate Amstelland-Meerlanden, blijven de resultaten op het gebied van Milieu nog achter bij de algemene trend. Hier zijn de gemeenten en omgevingsdiensten nog bezig met uniformering van het VTH beleid en volledig invullen van de BIG-8 cyclus. Voor 2018 wordt hierin nog een verdere verbetering verwacht.

Wat kan beter?

Hierboven is gesignaleerd, dat zes gemeenten in 2017 in de beoordeling achteruit zijn gegaan ten opzichte van 2016. In een aantal gevallen bleek de oorzaak van de terugval te liggen in een gebrek aan capaciteit voor de werkzaamheden die jaarlijks nodig zijn om de BIG-8 te laten functioneren. Ook bleken de verschillende elementen van de cyclus in sommige gemeenten onvoldoende geborgd in de organisatie.

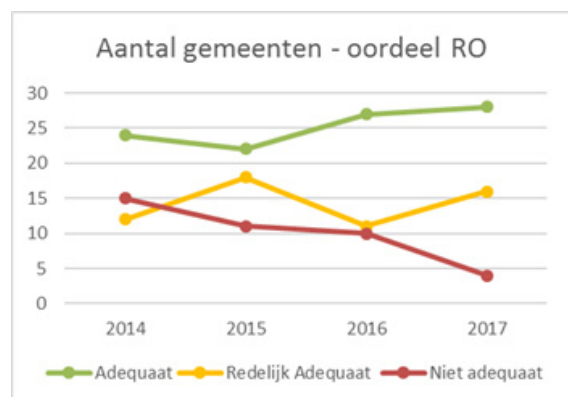
Als gekeken wordt naar de verschillende onderdelen van de BIG-8 cyclus, zijn de afzonderlijke onderdelen in het algemeen in beeld en worden de vereiste 'producten' opgesteld, door B&W vastgesteld en aan de raad gestuurd. Maar in veel gemeenten wordt nog niet of onvoldoende expliciet aandacht besteed aan een jaarlijkse evaluatie van het toezicht- en handavingsbeleid. Als gevolg is in die gemeenten nog steeds onvoldoende zicht op de effecten van de uitgevoerde activiteiten en het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. Hierdoor blijft onduidelijk of de gemeente aan de juiste onderwerpen aandacht besteedt en of de gekozen maatregelen effectief zijn.



Het tweede punt, dat ook net als in voorgaande jaren marginaal werd ingevuld, is het stellen van meetbare doelen in het handavingsbeleid. Wat het bestuur met vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht wil bereiken, blijft onduidelijk. Daardoor geeft het beleid vaak onvoldoende richting aan de overige stappen van de BIG-8.

Onze algemene conclusie is, dat gemeenten steeds meer en beter voldoen aan de verschillende eisen uit de procescriteria. Zij stellen de hiervoor benodigde afzonderlijke 'producten' op zoals beleid, uitvoeringsprogramma en jaarverslag. Deze producten onderling zijn echter nog onvoldoende op elkaar afgestemd. Dit betekent, dat de borging van de BIG-8 als geheel en het doorlopend functioneren ervan in veel gemeenten nog voor verbetering vatbaar is.

Afzonderlijke vermelding verdient de praktijk bij gemeenten op het vakgebied Ruimtelijke Ordening (RO). Dit blijft duidelijk achter bij de andere twee vakgebieden, Milieu en BWT. Het aantal 'niet adequate' (rode) oordelen op dit vakgebied is weliswaar gedaald van vijf gemeenten in 2016 naar twee in 2017, maar dit wordt niet zoals bij de andere vakgebieden begeleid door een zelfde stijging van het aantal 'adequate' (groene) oordelen. Vooral het oordeel 'redelijk adequaat' (geel) nam bij RO toe van elf tot zestien gemeenten. In het algemeen is nog geen sprake van goede invulling van de BIG-8 cyclus voor de RO-taken. De toezicht- en



handhavingstaken op het gebied van RO komen nog te vaak onvoldoende expliciet naar voren in de nalevingsstrategieën en in het uitvoeringsprogramma van gemeenten. Zonder nadere onderbouwing worden toezicht op en handhaving van ruimtelijke ordening vaak via het klachtensysteem ingevuld. Dat is onvoldoende uitgangspunt voor een goede uitvoering.

Dit is des te meer zorgelijk met het oog op de komst van de nieuwe Omgevingswet. Gemeenten krijgen daarbij nog meer dan nu al het geval is, ruimte om keuzen in de ruimtelijke ordening te maken. Dit gaat dan niet alleen om ruimtelijke kwesties en toedeling van functies en bestemmingen van gronden, maar ook om het

vergunningenbeleid. Voor welke ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente zijn voorafgaande vergunningen nodig?

Om dergelijke keuzen onderbouwd te kunnen maken, is informatie uit de BIG-8 cyclus onmisbaar.

Voor de beoordelingen van de afzonderlijke gemeenten in 2016 en 2017 zie de tabel achterin dit verslag en de kaarten op www.noord-holland.nl/ibt.

Verordening kwaliteit Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Op 14 april 2016 is de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving in werking getreden. Hiermee is de verplichting van kracht geworden voor gemeenten om voor de basistaken die aan de omgevingsdiensten overgedragen zijn, bij verordening kwaliteitseisen te stellen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om dit ook voor de eigen overgebleven gemeentelijke taken te doen.

De provincie heeft een inventarisatie gemaakt van de aanwezigheid van deze verordeningen. Eind 2017 was deze bij 40 gemeenten vastgesteld en in werking getreden. In twee gemeenten was de verordening wel vastgesteld, maar nog niet gepubliceerd waardoor deze nog niet in werking is getreden. Deze gemeenten hebben dit in april 2018 alsnog in orde gemaakt. Bij zes gemeenten is de vereiste verordening tot dusver nog niet vastgesteld.

Deze zes gemeenten zijn hier op gewezen. Indien het vaststellen van de verordening uitblijft, wordt de Interventieladder, die de provincie als toezichthouder kan inzetten, verder beklommen.

Uit de volgende evaluatie van het VTH-stelsel door het Rijk, verwacht in 2019, moet blijken, of de verordeningen het gewenste effect hebben en hoe gemeenten omgaan met het stellen van kwaliteitseisen voor de eigen taken. Dat laatste is op dit moment niet wettelijk verplicht.



Copyright@annoeskja.

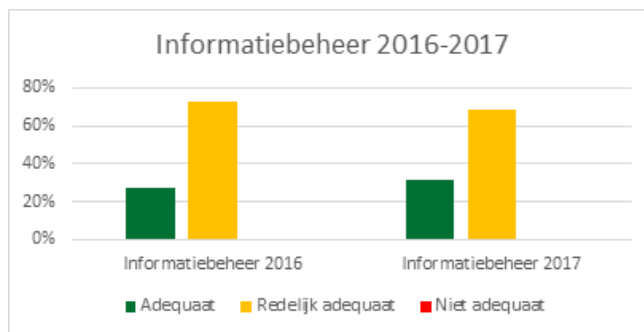
Verwachting 2018 en verder

Uit het bovenstaande blijkt, dat er in de afgelopen jaren een stijgende lijn is te zien in de invulling van de BIG-8 cyclus voor toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht bij de Noord-Hollandse gemeenten. Het belangrijkste aandachtspunt blijft het doorlopend functioneren van de cyclus, waarbij het stellen van concrete doelen en regelmatig evalueren essentieel zijn. Het toezicht zal hier in 2018 dan ook vooral op gericht zijn. Daarnaast gelden de procescriteria sinds 1 juli 2017 ook voor 'uitvoering'. Hieronder vallen vergunningverlening en de uitvoering van algemene regels, zoals het behandelen van meldingen en het nemen van maatwerkbeslissingen. In 2018 zal de provincie daarom ook voor het eerst daar naar kijken.

In 2017 zijn de prolooggesprekken, dat zijn de voorbereidende gesprekken die de provincie met gemeenten voert, regionaal georganiseerd. Dit heeft als doel gemeenten meer met elkaar in contact te brengen. Kennisdeling en het uitwisselen van goede voorbeelden en ervaringen kunnen een impuls geven aan de kwaliteit van de uitvoering. De komende jaren zullen wij deze uitwisseling blijven aanmoedigen.

2.3 INFORMATIEBEHEER: TRENDS EN RESULTATEN

In het nieuwe IBT-beleid is de naam van het domein 'Archief' omgedoopt tot 'Informatiebeheer'. Gezien de digitalisering binnen de overheid is dit passender. In de praktijk raakt de uitvoering van de Archiefwet ook steeds meer verweven met die van andere wetgeving op het terrein informatiebeheer, zoals de nieuwe Europese privacywetgeving. De voorbereiding daarop was in 2017 al te merken.



Wat ging er goed?

In 2017 konden totaal 15 Noord-Hollandse gemeenten, dat is 31%, als 'adequaat' (groen) worden beoordeeld op hun uitvoering van de Archiefwet en -regelgeving. De overige gemeenten werden beoordeeld als 'redelijk adequaat' (geel). Ook bij deze laatste gemeenten was meestal wel vooruitgang te zien ten opzichte van vorige jaren.



Op het terrein van de Archiefwet spelen de gemeentelijke en regionale archivissen als horizontale toezichthouders een belangrijke rol. Zij beheren niet alleen de historische archieven van de aangesloten gemeenten en waterschappen, maar hebben ook toezicht op de recente informatiebestanden en archieven van deze overheden. In die hoedanigheid sturen zij jaarlijkse inspectierapportages aan de colleges, die dit op hun beurt weer aan de raden of algemene besturen én aan de provincie voorleggen. Voor ons zijn deze rapportages een belangrijke bron. Nu er zoveel beweging op dit terrein is, is de jaarlijkse aandacht voor het informatie- en archiefbeheer van horizontaal (de archivaris) én verticaal toezicht (de provincie) geen overbodige luxe.

De belangrijkste ontwikkeling op het terrein van het informatie- en archiefbeheer bleef de overgang van een papieren, analoge informatiehuishouding naar een digitale. Digitaal informatiebeheer conform de Archiefwet wordt bij de gemeenten en andere overheden steeds vaker onderdeel van integraal informatiebeleid en -planning, waarbij ook aspecten als de bescherming van persoons-

gegevens en openbaarheidswetgeving worden meegenomen. Ook wordt het informatiebeheer onder invloed van de digitalisering anders georganiseerd. De klassieke afdelingen Documentaire Informatievoorziening, die zelf dossiers vormden, veranderen in regievoerende, adviserende en controlerende afdelingen, waarbij de lijnafdelingen zelf dossiers vormen in digitale archiefsystemen. Hierdoor dringt het belang van goed informatiebeheer breder in de organisatie door, ook bij het hoogste management. De provincie als toezichthouder krijgt door deze ontwikkelingen nieuwe gesprekspartners tegenover zich, die grotere invloed hebben op het beleid. Ook worden nieuwe onderwerpen besproken, zoals informatieveiligheid.

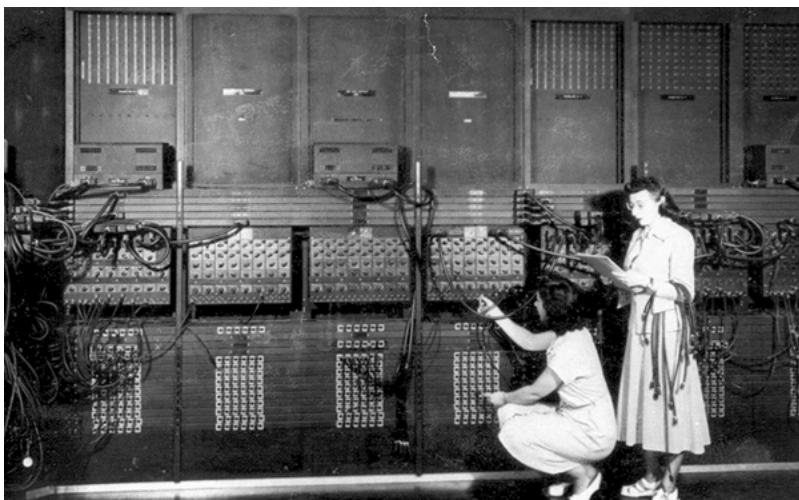
Bij veel gemeenten en andere overheden werden verdere stappen gezet op weg naar het wettelijk verplichte kwaliteitssysteem voor de (digitale) archivering. In het algemeen ontstaat meer oog voor het belang van kwaliteitszorg in de zin van procedurebeschrijvingen, ingebouwde systematische controles en continue kwaliteitsbewaking en -verbetering in het informatiebeheer.

In meerdere gemeenten vorderde de uitvoering van meerjaren verbeterplannen voor het informatie- en archiefbeheer, die de provincie in voorgaande jaren vereiste. Daaronder Amsterdam, de BEL-gemeenten (Blaricum, Laren en Eemnes), de DUO+-gemeenten (Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel), Gooise Meren, Haarlem en Schagen. In deze plannen is in veel gevallen ook bewerking van achterstanden in de papieren archieven opgenomen. In omvang kunnen deze achterstanden meerdere strekkende kilometers groot zijn. Andere overheden zoals het waterschap Amstel, Gooi en Vecht, de BUCH-samenwerking (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo) en Aalsmeer-Amstelveen stelden op aandringen van de provincie in 2017 een nieuw plan van aanpak vast of bereidden dit voor.

Wat kan beter?

In de complexe overgangsfase naar louter digitaal archief wordt vaak tegelijkertijd analoog én digitaal archief gevormd over dezelfde onderwerpen. Daardoor neemt het risico op versieproblemen, hiaten en overlappingen in de informatie toe. Verschillende gemeenten moesten achteraf hersteloperaties uitvoeren op een dergelijk ‘hybride’ archief. Dit is vaak zeer kostbaar en tijdrovend. Het zou beter zijn dit ineens te regelen.

Een tweede risicofactor is het vormen van digitale dossiers door lijnafdelingen, een uitvloeisel van het nieuwe digitale werken. De medewerkers van deze afdelingen zijn niet geschoold in dossiervorming. Wanneer er onvoldoende training, begeleiding en controle op is door wél hierin opgeleide medewerkers, leidt dit vaak tot onvolledige en/of slecht toegankelijke digitale dossiers. Ook dit betekent arbeidsintensief herstel achteraf.



Een derde aandachtspunt wordt gevormd door de vele digitale systemen waarin, buiten het centrale Document Management Systeem (DMS) om, archiefwaardige informatie wordt opgenomen. Voorbeelden: systemen op het terrein van de sociale wetgeving, omgevingsrecht, personeelszaken, financiële systemen. Deze zijn niet altijd allemaal in kaart in een centraal overzicht, hoewel dit een wettelijke eis is. Veel van deze systemen zijn niet geschikt voor beheer conform de Archiefwet, onder meer ontbreekt vaak een selectie- en vernietigingsfunctie.

De vele fusies en samenwerkingsverbanden van overheden onderling vormen een vierde risicofactor. In de jaren rond een herindeling of ambtelijke samenwerking is vaak te weinig aandacht voor goed informatie- en archiefbeheer, met alle gevolgen van dien. Een verwant probleem is dat van de zogenaamde ketenarchivering, waarbij verschillende overheden aan één werkproces werken. Dit leidt tot onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het dossier, en dat kan betekenen dat niemand een goed dossier vormt.

Tenslotte signaleren wij nog steeds achterstanden in de selectie, tijdige vernietiging en overbrenging van papieren archieven. Bij archieven, die niet vernietigd worden maar na twintig jaar als historisch archief naar de archiefdienst moeten worden overgebracht, zijn vaak achterstanden die in meerjarige bewerkingsprojecten moeten worden ingelopen.

Zie de tabel achterin dit verslag en www.noord-holland.nl/ibt voor meer informatie per gemeente over de beoordeling 2017.

Waterschappen en gemeenschappelijke regelingen

Naast de gemeenten werden ook het waterschap Amstel, Gooi en Vecht en het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier beoordeeld. Het eerste is als ‘redelijk adequaat’, het tweede als ‘adequaat’ beoordeeld. In 2017 zijn alle Omgevingsdiensten beoordeeld, met ingang van 2018 zullen ook de Veiligheidsregio's worden beoordeeld. Bij deze overheden zien we overigens dezelfde trends als bij de gemeenten.

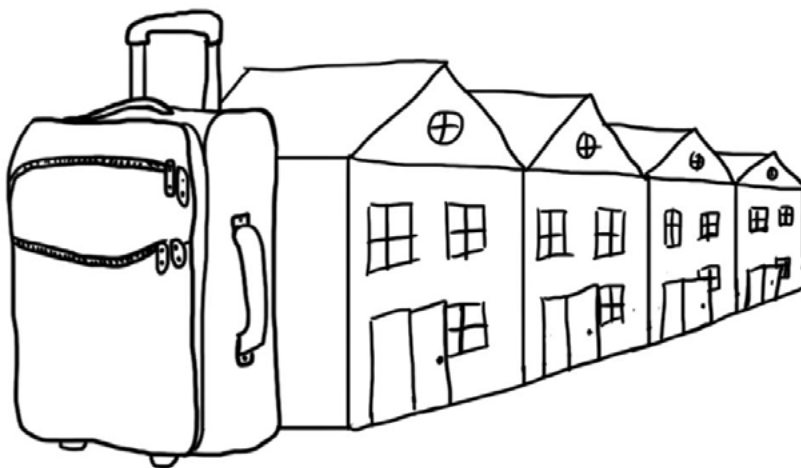
Verwachting 2018 en verder

De overgang naar een verantwoord, volledig digitaal archief zal nog enige jaren in beslag nemen. Daarnaast komt er steeds meer wetgeving die aan de uitvoering van de Archiefwet raakt. In mei 2018 treedt de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Nederlandse versie van de Europese verordening in werking, als opvolger van de Wet bescherming persoonsgegevens. De Wet Digitale Overheid zal waarschijnlijk per 2019 in werking treden, daarbij wordt de provincie toezichthouder op de uitvoering door de gemeenten en waterschappen. Ook ligt het wetsvoorstel Open Overheid (WOO), bedoeld als opvolger van de WOB bij de Eerste Kamer. Daarnaast zal de Archiefwet zelf naar verwachting op een aantal onderdelen in 2018 of 2019 worden aangepast en gewijzigd.

Welke gevolgen dit zal hebben in de praktijk van de uitvoering en het toezicht op dit terrein is nog niet geheel te voorzien, zeker is wel dat hier veel aandacht naar zal en moet uitgaan.

2.4 HUISVESTING VERBLIJFSGERECHTIGDEN

In 2017 ging de taakstelling, die het Rijk oplegt aan de gemeenten voor huisvesting van verblijfsgerechtigden (dit zijn asielzoekers met een verblijfsvergunning ook wel statushouders genoemd) voor het eerst sinds lange tijd weer omlaag. Veel gemeenten konden daardoor hun achterstanden in het huisvesten van deze doelgroep verkleinen of zelfs helemaal wegwerken.



Creative Beards 2017

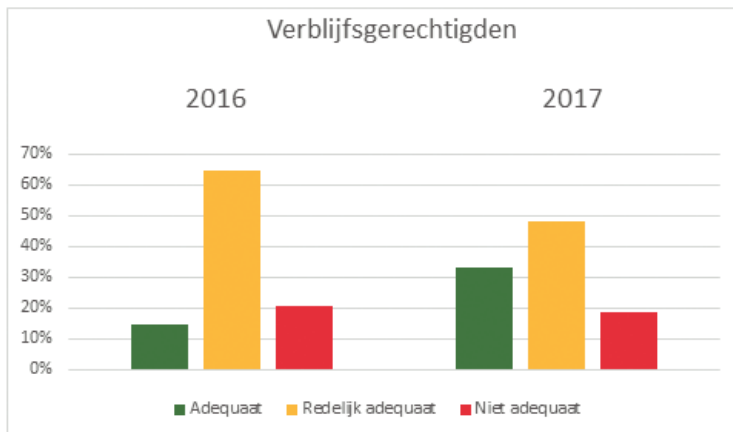
Gemeenten zijn wettelijk verplicht om elk half jaar een bepaald aantal verblijfsgerechtigden te huisvesten. Deze taakstelling, opgelegd door de minister van BZK, hangt af van het aantal inwoners van een gemeente en het verwachte aantal verblijfsgerechtigden. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) koppelt individuele verblijfsgerechtigden aan een gemeente. De provincie houdt vervolgens toezicht op de daadwerkelijke huisvesting door de gemeenten. De peildata zijn 1 januari en 1 juni van elk jaar.

Nederlandse gemeenten hebben in 2017 in totaal 23.000 verblijfsgerechtigden aan woonruimte moeten helpen. Voor Noord-Holland kwam dat neer op een taakstelling van 3.762, en voor het eerst sinds jaren was dit substantieel lager dan in voorgaande jaren. Vanaf 2013 ging de taakstelling elk half jaar namelijk flink omhoog. In 2016 resulteerde dit in een totale taakstelling van maar liefst 43.000. Voor Noord-Holland kwam dat in dat jaar neer op een hoeveelheid te huisvesten verblijfsgerechtigden van 7.022.

De lagere taakstelling in 2017 was het gevolg van een lagere asielinstroom en de veranderde samenstelling ervan. Er kwamen minder asielzoekers naar Nederland en er was tevens sprake van minder kansrijke asielverzoeken. Door de lagere taakstelling en door de inspanningen van gemeenten en woningcorporaties konden de achterstanden op de taakstellingen uit de voorgaande jaren gelukkig verminderen.

Ook in Noord-Holland heeft dit geresulteerd in een hoger percentage gemeenten, dat hun taakstelling heeft gehaald. Op peildatum 1 januari 2018 hadden gemeenten in onze provincie nog een totale achterstand van 728 te huisvesten verblijfsgerechtigden, terwijl deze op 1 januari 2017 nog op 2.069 stond. Er is dus een mooie inhaal-slag gemaakt. In deze cijfers is overigens de voorsprong die enkele gemeenten realiseerden meegerekend.

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



Met een aantal substantieel achterlopende gemeenten zijn in 2017 naast ambtelijke ook bestuurlijke toezichtsgesprekken gevoerd. In deze gesprekken zijn afspraken gemaakt over de te nemen stappen ter verbetering van de situatie. Het huisvesten van verblijfsgerechtigden is immers geen inspanningsverplichting voor gemeenten maar een resultaatverplichting. Een gemeente valt daarom onder verscherpt toezicht van de provincie als zij een half jaar achterloopt op de realisatie van haar taakstelling.

De provincie heeft de gemeenten gevraagd om inzicht te geven in wat zij doen om de huisvesting te versnellen en hun achterstand op te lossen. Voorafgaand aan de ambtelijke en/of bestuurlijke toezichtsgesprekken is hen verzocht om een concreet plan van aanpak aan te leveren. Dit is bedoeld om in beeld te brengen welke oplossingsmogelijkheden zijn onderzocht, wanneer deze wel of niet worden ingezet en welke resultaten de gemeente hiermee concreet verwacht te bereiken.

De provincie stuurt in deze toezichtsgesprekken onder andere op het maken van goede prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties. Dit is van wezenlijk belang om de achterstand op de taakstelling tijdig in te kunnen halen. Daarnaast maant de toezichthouder deze gemeenten om niet uitsluitend in te zetten op verwachte mutaties binnen de sociale huurwoningen, maar ook alternatieve vormen van huisvesting in te zetten. Voorts wordt erop gewezen dat het focussen op één bepaalde groep van verblijfsgerechtigden (bijvoorbeeld jongeren), of één vorm van huisvesting risico's met zich meebrengt. Het is goed als de gemeente ervoor zorgt dat zij 'meerdere ijsers in het vuur heeft' en haar kansen spreidt. De samenstelling van de instroom kan namelijk wijzigen. Zo waren er in 2015 en 2016 vooral veel alleengaande verblijfsgerechtigden te huisvesten, veelal jongeren onder de 28 jaar. In de tweede helft van 2017 kwamen er vooral nareizende familieleden.

De provincie vraagt gemeenten ook om voor de langere termijn inzicht te geven in de structurele aanpak. Hoe zorgt de gemeente ervoor dat woningen blijvend beschikbaar komen voor deze doelgroep? Verblijfsgerechtigden zullen namelijk als doelgroep blijven bestaan en de omvang van deze groep kan op een willekeurig moment in de toekomst weer gaan groeien.

2.5 INCIDENTGERICHT TOEZICHT

Naast de systematische beoordeling van gemeenten op de vier risicoterreinen, handelt de provincie als toezichthouder ook naar aanleiding van signalen, dat er mogelijk iets mis is. Een dergelijk signaal kan bijvoorbeeld zijn: een bericht in de media, een incident en/of een klacht van een burger of bedrijf. Dit kan zich ook op andere dan de vier risicogebieden afspelen.

In 2017 kwamen over 30 verschillende onderwerpen meldingen binnen met betrekking tot de taakuitvoering van gemeenten. Dit is bijna een verdubbeling van het aantal meldingen van 2016.

Het provinciale interbestuurlijke toezicht strekt zich uit tot de uitvoering van medebewindstaken, dat wil zeggen wettelijke taken. Het is geen alternatief voor juridische procedures als bezwaar en beroep. Naar

aanleiding van een melding wordt dan ook eerst gekeken of dit om een wettelijke gemeentelijke taak gaat en/of er juridische procedures lopen. In ruim de helft van de gevallen bleek dit het geval te zijn. Deze melders zijn geïnformeerd over de juiste te volgen route.

In de resterende gevallen is de melding inhoudelijk onderzocht en is daarbij de gemeente gevraagd (meer) informatie te verstrekken. Bij geen van deze meldingen bleek sprake te zijn van de verwaarlozing van een wettelijke medebewindstaak. In enkele gevallen was de zaak in onderzoek bij de raad of gemeentelijke Rekenkamer of kon de zaak alsnog worden voorgelegd aan de rechter.

De onderwerpen waarover wordt gemeld, hebben invloed op de thema's waarop de provincie de komende jaren, naast het systematische toezicht, verdiepende onderzoeken wil houden. Het grootste deel van de meldingen had te maken met (de handhaving van) bestemmingsplannen en andere ruimtelijke ordening-kwesties.

Tot slot liep één melding uit 2016 door in 2017. Hierbij is de gemeente gevraagd om een plan van aanpak op te stellen om de handhaving van illegale bewoning van recreatiewoningen op orde te brengen. De gemeente heeft dat gedaan en vervolgens op aandringen van de provincie een actuele inventarisatie van de situatie gemaakt. Daarbij is besloten dat de aangetroffen hoeveelheid (vermoedelijke) overtredingen binnen twee jaar wordt opgelost. Dit betekent dat hierover ofwel een handhavingsbesluit zal zijn genomen, of een besluit om de illegale situatie alsnog te vergunnen. Hierdoor wordt rechtszekerheid geboden aan de bewoners om wie het gaat, maar ook aan derde belanghebbenden en mogelijke rechtsopvolgers.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In 2017 werd na een samen met de gemeenten gehouden evaluatie en risico-analyse nieuw beleid vastgesteld voor het interbestuurlijk toezicht van de provincie op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Dit heeft niet geleid tot een aanpassing van de vier risicodomeinen, waarop de provincie sinds 2014 jaarlijks systematisch toezicht houdt: Financiën, Informatiebeheer, Omgevingsrecht en Huisvesting verblijfsgericht. Eerder is de keuze voor deze vier domeinen opnieuw bevestigd.

Het nieuwe beleid houdt naast continuïteit ook nieuwe elementen in, die het toezicht nog effectiever moeten maken. De meeste van deze nieuwe elementen werden al in 2017 toegepast, zoals meer maatwerk per organisatie bij de beoordeling door de provincie en grotere transparantie door actieve publicatie van de beoordelingen. Ook werd naast het reguliere systematische toezicht verdieping door thema-onderzoeken voorbereid. Dit laatste krijgt in 2018 daadwerkelijk invulling.

Wat betreft de beoordelingsresultaten van 2017, zette de trend door die in voorgaande jaren al was ingezet. In het algemeen was er, ondanks terugval op sommige onderdelen, een gestage vooruitgang te zien in de taakuitvoering op de vier risicodomeinen door gemeenten en andere overheden die onder het provinciale toezicht vallen. Aan dit proces leverde het interbestuurlijk toezicht een bijdrage, zo werd ook door gemeenten bevestigd.

Wij zullen in de komende jaren onze oren en ogen open houden. Zo willen wij met ons aangescherpte beleid, dat de komende jaren voortdurend zal worden doorontwikkeld, onze bijdrage blijven leveren aan het goed uitvoeren van wettelijke taken in onze provincie.

Interbestuurlijk Toezicht
Overzicht gemeenten 2016 en 2017

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

Colofon

Uitgave

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

Eindredactie

Provincie Noord-Holland
Kabinet | Sector Interbestuurlijk Toezicht

Fotografie

Provincie Noord-Holland

Grafische verzorging

Xeroxmediaservices

Haarlem, juni 2018