

Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2023



JAARVERSLAG

INHOUD

3	Inleiding
3	Beoordelingen
3	Thematisch en incidentgericht toezicht
4	Sanctiemiddelen
5	Uitvoering van het toezicht in 2023
5	2.1 Toezicht op de gemeentelijke financiën
6	2.2 Toezicht op de financiën van de waterschappen
6	2.3 Toezicht op het omgevingsrecht
7	2.3.1 Systematisch toezicht
7	2.3.1.1 Procescriteria
8	2.3.1.2 Woonvisie
8	2.3.1.3 Vaststelling en bestuurlijke verantwoording
9	2.3.1.4 Dekking structuurvisies
9	2.3.1.5 Dossierstatus
9	2.3.1.6 Dekking van bestemmingsplannen
10	2.3.2 Thematisch toezicht
10	2.3.2.1 Basistaken bij omgevingsdiensten
10	2.3.2.2 Externe veiligheid en bestemmingsplannen
12	2.4 Toezicht op informatie- en archiefbeheer
14	2.5 Huisvesting statushouders
16	2.6 Incidentgericht toezicht
16	2.7 Schorsing en vernietiging
17	Samenvatting en conclusies

INLEIDING

Voor het interbestuurlijk toezicht (hierna: IBT) bestaande uit Team Financieel Toezicht (FT) en Team Generiek Toezicht (IBT) was 2023 allesbehalve een saai jaar.

De wereld om ons heen stond niet stil. In 2023 is door IBT volop ingezet op het correct uitvoeren van de wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Zo heeft IBT geanticipeerd op zaken die konden worden voorzien, zoals de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging per 1 januari 2024. Dit is mede de reden geweest om de Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Holland te herzien die eind 2023 door Provinciale Staten is vastgesteld. Tevens is voorbereid op nieuwe wetgeving en taken voor gemeenten. Bijvoorbeeld de Wet versterking regie volkshuisvesting en de verplichtingen die dit met zich meebrengt voor gemeenten en de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot het toezicht binnen het domein Erfgoed. Ondertussen zijn de achterstanden in het huisvesten van statushouders opgelopen, mede door het woningtekort. De capaciteit die hierop ingezet moest worden, heeft een waterbedeffect gehad op het overige toezicht vanwege het verplaatsen van capaciteit.

De domeinen waarop IBT generiek in 2023 actief toezicht heeft gehouden, zijn:

- Informatie- en archiefbeheer
- Omgevingsrecht
- Huisvesting van verblijfsgerechtigde asielzoekers

Team FT houdt toezicht op de gemeentefinanciën (specifieke taak op grond van de gemeentewet).

Actief toezicht wil zeggen dat alle gemeenten op onderdelen van bovenstaande domeinen zijn beoordeeld (systematisch toezicht). De resultaten leiden tot een oordeel op het betreffende domein:

- Groen: voldoende
- Geel: enige verbetering noodzakelijk
- Oranje: veel verbetering noodzakelijk
- Rood: onvoldoende

In 2023 is tweemaal een verzoek gedaan tot schorsing en/of vernietiging van een bestuurlijk besluit. De commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten kunnen geen bestuurlijke besluiten van lagere overheden ongedaan maken; dat ligt bij de Kroon. De CdK en Gedeputeerde Staten hebben wel een doorzendplicht naar de minister als een besluit naar hun mening in aanmerking komt voor schorsing of vernietiging.

BEOORDELINGEN

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

THEMATISCH EN INCIDENTGERICHT TOEZICHT

Aanvullend op het systematische toezicht houdt IBT ook thematisch en incidentgericht toezicht. Een thema of incident geeft vaak waardevolle informatie over de dagelijkse praktijk bij de gemeenten, die niet altijd naar boven komt bij het systematische toezicht. Het systematische toezicht geeft namelijk vooral een globale indruk over de inrichting van processen en kwaliteitseisen. In 2023 zijn twee themaonderzoeken door IBT voortgezet. Deze gaan over 'basistaken bij omgevingsdiensten' en over externe veiligheid in bestemmingsplannen. Deze onderzoeken zijn gestart in 2022 en liepen door in 2023.

Een verdere toelichting op de themaonderzoeken vindt u in hoofdstuk 2.3.2.

SANCTIEMIDDELEN

Wanneer een gemeente haar wettelijk verplichte taken niet uitvoert, is er sprake van taakverwaarlozing. Als wij taakverwaarlozing constateren, kunnen we sanctiemiddelen inzetten.

Interbestuurlijk toezicht heeft twee sanctiemiddelen, namelijk:

- **Indeplaatstreding.** Dit wil zeggen dat de provincie de taken van de gemeente uitvoert namens en op kosten van die gemeente.
- **Schorsing en vernietiging.** Wanneer we constateren dat een besluit in strijd is met de wet, kan het college van GS dit besluit voor schorsing of vernietiging voordragen aan de minister. De minister kan het besluit dan schorsen en/of vernietigen.

Het interbestuurlijk toezicht doorloopt bij interventies altijd een landelijk vastgestelde procedure, de zogenaamde interventieladder. De interventieladder geeft de stappen weer die doorlopen moeten worden voordat een van de twee sanctiemiddelen ingezet worden. De interventieladder bestaat uit de volgende treden:

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

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

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

Stap 4 – vooraankondiging van interventie: de gemeente aanzeggen dat het instrument indeplaatstreding zal worden toegepast en het openbaar publiceren van deze aanzegging.

Stap 5 – laatste kans geven: besluiten tot indeplaatstreding met een laatste termijn voor de gemeente om alsnog zelf het gebrek op te lossen.

Stap 6 – indeplaatstreding bij taakverwaarlozing: het uitvoeren van de verwaarloosde taak, namens en op kosten van de gemeente.

UITVOERING VAN HET TOEZICHT IN 2023

2.1 TOEZICHT OP DE GEMEENTELIJKE FINANCIËN

Financieel toezicht

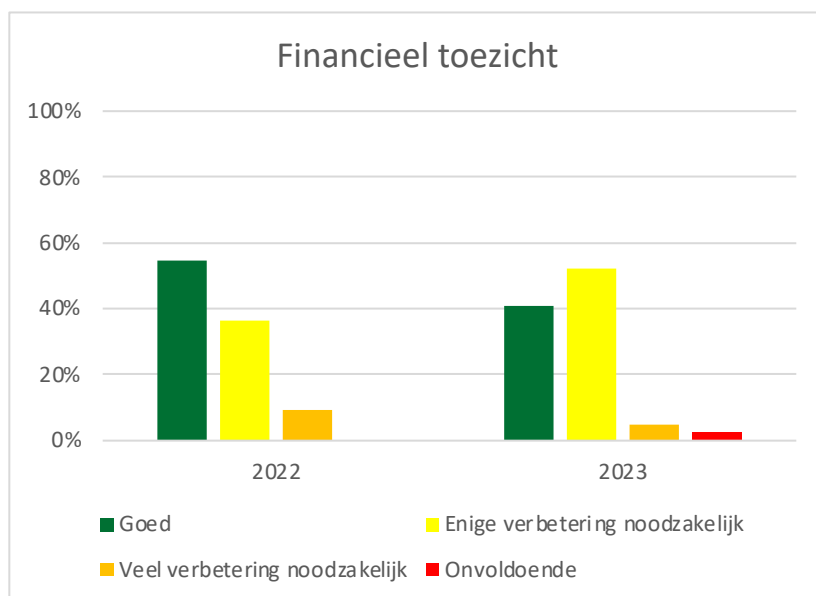
Jaarlijks vormt de provincie zich een oordeel over de financiële positie van de Noord-Hollandse gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. FT hanteert hiervoor een gemeenschappelijk financieel toezichtkader, dat sinds 1 januari 2020 gebruikt wordt door alle provincies. Dit toezicht komt voort uit de Gemeentewet, die het college van Gedeputeerde Staten (GS) opdraagt toezicht te houden op de gemeentefinanciën.

Financiële positie van de gemeenten

Begin 2023 ervoeren de gemeenten nog de gevolgen van de coronacrisis. De financiële positie van gemeenten is verder onder druk komen te staan door de opgelopen inflatie, de fors verhoogde lonen voor personeel, de grote stijgingen van de grondstoffen en de hoge energielasten. Ook de oorlog in Oekraïne zorgde voor toenemende zorgen over de financiële huishouding bij gemeenten. Bij het opstellen van de begroting 2023 werd al duidelijk dat er een enorme en ingewikkelde financiële opgave in 2026 aankomt in de vorm van aanzienlijk lagere inkomsten vanuit het gemeentefonds.

De provincie bepaalt voordat het kalenderjaar begint, welk toezichtregime geldt. Alle gemeenten in Noord-Holland horen vóór 1 januari 2023 welke vorm van toezicht geldt voor het begrotingsjaar 2023. Dit wordt bepaald door middel van een regimebepaling waarbij de kwalificaties als volgende zijn. Wanneer een gemeente alle jaren sluitend presenteert, krijgt deze de kwalificatie groen. Als enkel het begrotingsjaar sluitend is, maar de meerjarenraming niet sluitend is, krijgt deze de kwalificatie geel. Een oranje kwalificatie betekent dat het begrotingsjaar niet sluitend is en de meerjarenraming wel. Een rode kwalificatie betekent dat zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming niet sluitend is.

In 2023 is één gemeente beoordeeld als onvoldoende (rood). 18 gemeenten zijn beoordeeld als voldoende (groen), 23 gemeenten kregen het predicaat 'enige verbetering noodzakelijk' (geel) en 2 gemeenten 'veel verbetering noodzakelijk' (oranje).



Figuur 1: totaaloordelen financieel toezicht

Gemeenten onder preventief financieel toezicht

In 2023 stond in Noord-Holland één gemeente onder preventief financieel toezicht op basis van de Gemeentewet. Deze gemeente presenteerde geen structureel sluitende begroting 2023 en het was niet aannemelijk dat het structurele en reël evenwicht in de eerstvolgende jaren weer tot stand zou worden gebracht.

In 2023 stonden er geen gemeenten onder preventief toezicht op basis van de Wet algemene regels herindeling (Arhi).

Artikel 12 en speciale onderzoeken

Een gemeente met een artikel-12 status levert haar financiële zelfstandigheid voor een deel in vanwege grote, niet zelf op te lossen financiële tekorten. In 2023 waren er in Noord-Holland geen gemeenten met een artikel-12 status en zijn er ook geen speciale financiële onderzoeken uitgevoerd.

2.2 TOEZICHT OP DE FINANCIËN VAN DE WATERSCHAPPEN

Jaarlijks vormt de provincie zich ook een oordeel over de financiële positie van de drie waterschappen in Noord-Holland: het Hoogheemraadschap van Rijnland, het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Dit financieel toezicht is gebaseerd op twee wetten:

- de Waterschapswet
- de Wet financiering decentrale overheden

De Waterschapswet biedt een algemeen kader voor het financieel toezicht op de waterschappen. De Wet financiering decentrale overheden geeft hierbij een meer specifieke uitwerking.

Het financieel toezicht op de waterschappen bestaat uit verschillende onderdelen:

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

Het uitgangspunt bij dit toezicht is de autonomie van het waterschap. De provincie stelt zich terughoudend op en beoordeelt alleen op hoofdlijnen. Wel is er altijd ruimte voor maatwerk.

Financiële positie van de waterschappen in 2023

De provincie heeft de begrotingen 2023 van de drie waterschappen in Noord-Holland geanalyseerd. Daarna heeft over de begroting ambtelijk overleg plaatsgevonden met het Hoogheemraadschap van Rijnland en Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV). Het Hoogheemraadschap van Rijnland ontving een bestuurlijke brief met bevindingen over de begroting 2023. Het ambtelijk overleg met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft niet plaatsgevonden en er is geen bestuurlijke brief met bevindingen door de provincie verzonden.

Gelet op de financiële situatie van Waterschap AGV hebben ambtelijke en bestuurlijke overleggen plaatsgevonden van de toezichthoudende provincies met AGV, waarin is afgesproken dat Waterschap AGV een herstelplan kasgeldlimiet en een verbeterplan financiën gaat vaststellen. Belangrijke aandachtspunten bij zowel het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht als het Hoogheemraadschap van Rijnland zijn de schuldposities. Bij AGV zijn daarnaast de overschrijding van de kasgeldlimiet en de achterstanden met de belastingoplegging belangrijke aandachtspunten.

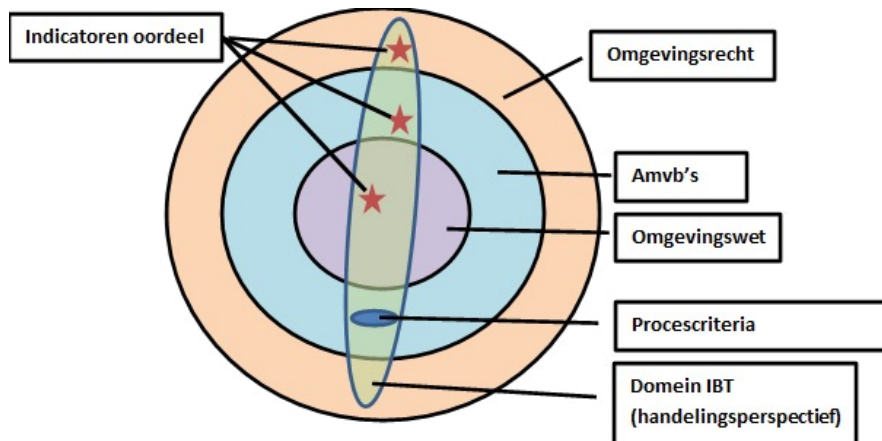
2.3 TOEZICHT OP HET OMGEVINGSRECHT

In lijn met het besluit van gedeputeerde staten dat “er wordt gefocust op het identificeren van risico’s met betrekking tot gevaren van de volksgezondheid en het welzijn van het collectief van burgers”, is besloten om het omgevingsrecht te kiezen als domein waarop systematisch toezicht wordt gehouden. Dit domein is, op basis van het begrotingsdeel bij veel gemeenten, relatief klein te noemen, maar het bereik en de impact op de fysieke leefomgeving bij taakverwaarlozing is erg groot. Bijvoorbeeld, het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) van een gemeente regelt de bescherming van de gezondheid en veiligheid van burgers, de

natuur en het cultureel erfgoed. De afstanden van woningen en kinderdagverblijven tot brand-, gif- of explosiegevaarlijke activiteiten, geluidszones, regels voor wijziging van en rondom monumenten, trefkansen voor archeologische vondsten en ontwikkelingen rondom natuurgebieden moeten hierin conform de landelijke wetgeving worden vastgelegd.

2.3.1 Systematisch toezicht

Conform het beleidsplan richt het systematisch toezicht zich op drie onderdelen binnen het omgevingsrecht te weten: de procescriteria (par. 7.2 Besluit omgevingsrecht); dekking van bestemmingsplannen en structuurvisies (art. 3.1 resp. 2.1 Wet op ruimtelijke ordening). Daarnaast wordt waar mogelijk het systematisch toezicht jaarlijks uitgebreid met één of twee overige artikelen uit het omgevingsrecht, bij voorkeur datagedreven.



Figuur 2: onderdelen toezicht binnen het omgevingsrecht.

Vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het systematisch toezicht beperkt gebleven tot het hebben van de juiste documenten. Interventies om naleving van taken onder het oude regime af te dwingen is niet zinvol en werkt qua motivatie averechts. Naast dit beperkte toezicht op de zogenaamde procescriteria zijn wel indicatoren toegevoegd met betrekking tot regels die gemeenten onder het oude regime afgerond moeten hebben. De 10 indicatoren waar het oordeel van het systematisch toezicht in 2023 op is gebaseerd zijn:

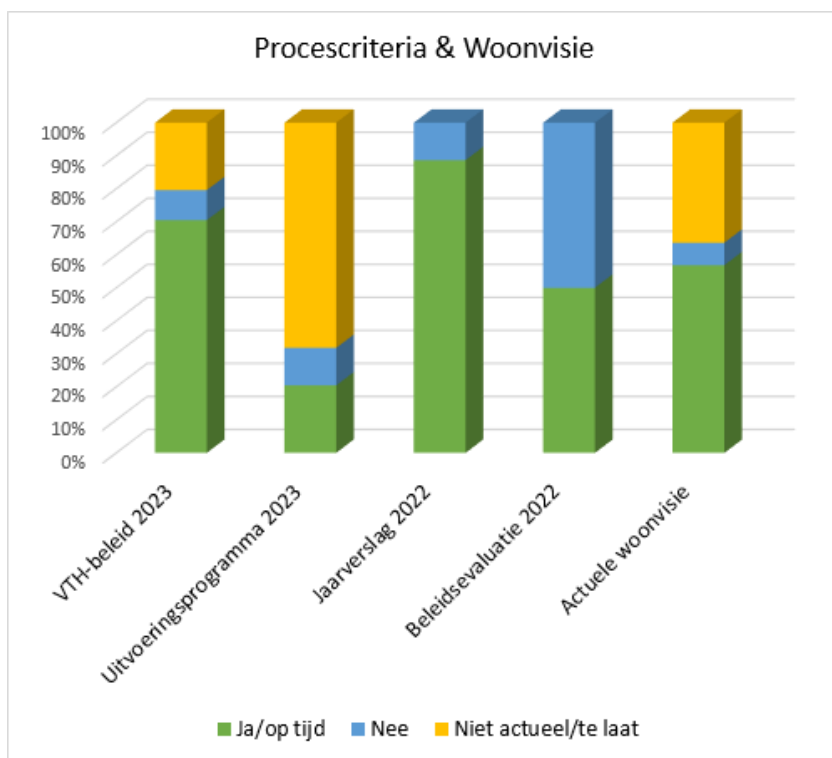
1. Het hebben van strategisch en operationeel VTH-beleid
2. Het hebben van een VTH-uitvoeringsprogramma
3. Het hebben van een jaarverslag 2022
4. Het hebben van een beleidsevaluatie 2022
5. Het hebben van een actuele woonvisie (< 5 jaar)
6. De verplichte vaststellingsbesluiten van de colleges van B&W
7. De kennisgeving van de documenten aan de gemeenteraad
8. De dekkingsgraad van gemeenten door bestemmingsplannen
9. De dekkingsgraad van gemeenten door structuurvisies
10. Het op orde hebben van de dossiers ruimtelijke besluiten op de landelijke voorziening

2.3.1.1 Procescriteria

De gemeenten moeten een sluitende beleidscyclus hebben inzake de taken met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Dat wil zeggen dat er een beleidskader (strategisch en operationeel), een uitvoeringsprogramma, een jaarverslag van de uitgevoerde activiteiten en een beleidsevaluatie is van zowel de eigen taken als van de taken die zijn belegd bij de omgevingsdienst. Gekeken is of de verplichte documenten er zijn en zo ja, of ze actueel zijn en op tijd zijn aangeleverd. Hierop is slechter gescoord dan voorgaande jaren. Dit heeft te maken met de overgang naar de Omgevingswet waar de gemeenten op gefocust zijn.

2.3.1.2 Woonvisie

Iedere gemeente moet een woonvisie hebben die niet ouder is dan 5 jaar. Wonen is een belangrijk actueel onderwerp. Het is daarom van belang dat de gemeentelijke kaders duidelijk zijn voor het maken van afspraken met corporaties. Met de Wet versterking regie op de volkshuisvesting wordt de woonvisie in de vorm van een volkshuisvestingsprogramma onder de Omgevingswet gebracht.

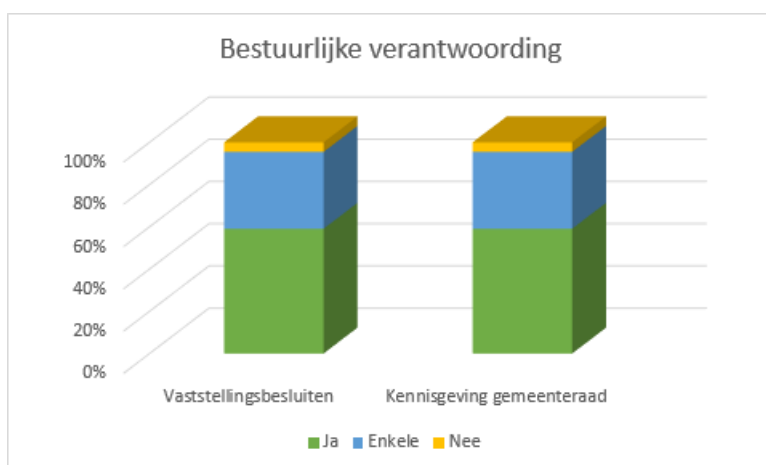


Figuur 3: percentages van gemeenten die hun documenten (op tijd) hebben vastgesteld.

2.3.1.3 Vaststelling en bestuurlijke verantwoording

De beleidsstukken moeten expliciet worden vastgesteld door het college. Buiten de algemene regeling in de gemeentewet met betrekking tot de verantwoording die het college aan de raad moet afleggen over het gevoerde bestuur is, in het Besluit omgevingsrecht ook expliciet geregeld dat de stukken uit de beleidscyclus ter kennisgeving aan de gemeenteraad moet worden aangeboden.

Percentage van gemeenten die alle, enkele of geen stukken hebben vastgesteld of ter kennisgeving hebben aangeboden.



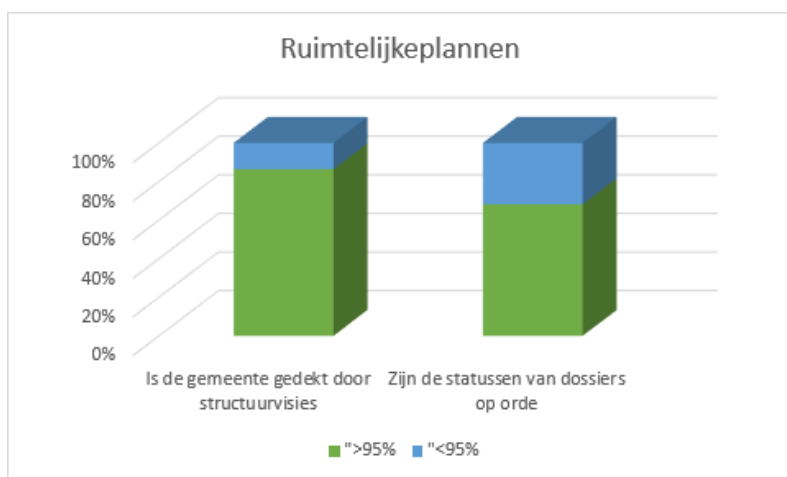
Figuur 4: percentages van gemeenten met vaststellingsbesluiten en die ze ter kennisgeving aan de gemeenteraad hebben aangeboden.

2.3.1.4 Dekking structuurvisies

Met ingang van 1-7-2008 moeten alle gemeentelijke grondgebieden gedekt zijn door één of meer vastgestelde structuurvisies. Onder de Omgevingswet wordt dit een omgevingsvisie, waarin de gemeenteraad het ruimtelijk beleid vaststelt en de kaders aangeeft voor de uitvoering van de ambities. In 2022 heeft IBT de slecht scorende gemeenten hierop gewezen. Dit heeft mede geleid tot een grote verbeterslag die gemeenten in het laatste jaar voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog hebben gemaakt. Meer dan de helft van de gemeenten die geen (goede) structuurvisie hadden hebben alsnog een juiste vastgesteld en op de landelijke voorziening geplaatst. De meest andere gemeenten hebben aangegeven dat ze een Omgevingsvisie onder de nieuwe wet aan het voorbereiden zijn en deze in 2024 wordt vastgesteld.

2.3.1.5 Dossierstatus

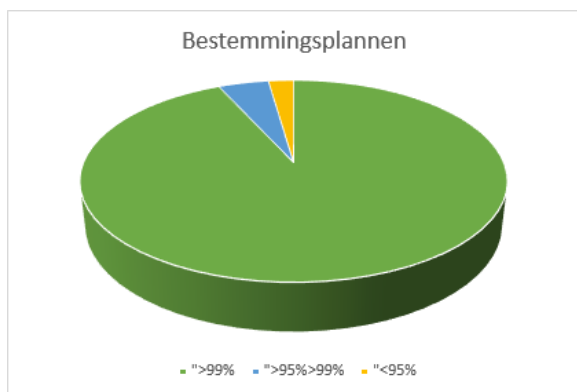
Alle ruimtelijke besluiten op de landelijke voorziening (ruimtelijkeplannen.nl) moeten voorzien zijn van de juiste dossierstatus. Duidelijk moet zijn of een plan in voorbereiding is, in werking is of (partieel) is vernietigd. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet mag er geen twijfel zijn over de status van openbare dossiers. Daarna is het actualiseren van een dossierstatus namelijk niet meer mogelijk.



Figuur 5: Bevindingen in Noord-Holland opgedeeld in gemeenten die meer dan 99% gedekt zijn, tussen 95% en 99% zijn gedekt en minder dan 95% zijn gedekt. percentage gemeenten met dekkende structuurvisies en dossierstatussen die op orde zijn.

2.3.1.6 Dekking van bestemmingsplannen

Vanaf 1-7-2013 moeten alle gemeentelijke grondgebieden gedekt zijn door vastgestelde bestemmingsplannen. Een bestemmingsplan is een ruimtelijke verordening ter bescherming van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, veiligheid, natuur en erfgoed. Hier zien we een grote verbetering t.o.v. vorig jaar. Samen met de dekking van structuurvisies hebben de interventies van IBT hun vruchten afgeworpen en zijn er nog slechts 3 gemeenten van wie de dekking met bestemmingsplannen niet boven de 99% uit komt.



Figuur 6: Bevindingen in Noord-Holland opgedeeld in gemeenten die meer dan 99% gedekt zijn, tussen 95% en 99% zijn gedekt en minder dan 95% zijn gedekt.

2.3.2 Thematisch toezicht

In 2023 is op de volgende thema's toezicht gehouden:

1. Onderbrengen van verplichte basistaken bij omgevingsdiensten (verzoek Rijk)
2. Beschermen van een veilige woon-, werk- en leefomgeving door het respecteren van veiligheidscontouren rondom gevaarlijke stoffen (externe veiligheid)

2.3.2.1 Basistaken bij omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten zijn opgericht om bepaalde taken uit te voeren voor gemeenten en provincies. Vaak betreft het milieutaken. Voor een aantal taken, de zogeheten basistaken, is het wettelijk verplicht deze onder te brengen bij de betreffende Omgevingsdienst. Wederom was er dit jaar vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een melding dat nog steeds niet alle gemeenten de basistaken bij de omgevingsdiensten hadden ondergebracht.

IBT Omgevingsrecht heeft aan de twee betrokken Omgevingsdiensten gevraagd wat de stand van zaken is. De Omgevingsdienst IJmond heeft gemeld dat de gemeente Haarlem de basistaak vergunningverlening bodem aan de Omgevingsdienst heeft overgedragen. De Omgevingsdienst Flevoland, Cooi en Vechtstreek heeft gemeld dat de Omgevingsdienst in gesprek was met de betrokken gemeenten over de overdracht van de, onder de Omgevingswet vallende, basistaak van het afhandelen van asbestslopmeldingen, zodat die in 2024, met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, aan de OFGV wordt overgedragen.

2.3.2.2 Externe veiligheid en bestemmingsplannen

Bij externe veiligheid hebben we het over risico's door opslag, gebruik en transport van gevaarlijke stoffen en/of windturbines en/of vliegtuigen nabij luchthavens. Gevaarlijke stoffen zijn stoffen die bijvoorbeeld brandgevaarlijk zijn, of giftig, of voor ontploffingen kunnen zorgen. Bij vliegvelden gaat het om neerstortende vliegtuigen en bij windmolens om falende windmolens (bijvoorbeeld afbrekende wieken). In de nabijheid van deze risicobronnen mogen geen woningen, verpleeghuizen, kinderdagverblijven of gebouwen waar veel mensen verblijven, de zogenoemde (zeer) kwetsbare objecten, aanwezig zijn.

Het begrip risico is een combinatie van kans en effect. Namelijk de kans dat een ongeval zich voordoet en het effect ervan. Bij externe veiligheid wordt alleen naar slachtoffers 'buiten de poort' gekeken. Hier zit ook de link met de ruimtelijke ordening.

Om deze risico's aanvaardbaar te houden, heeft het Rijk regels opgesteld. Zo is de plaatsgebonden risicocontour (PR) van 1X10⁻⁶/jaar de wettelijk bepaalde minimale afstand tussen (zeer) kwetsbare objecten en de opslag of het transport van gevaarlijke stoffen rond vliegvelden en windmolens. IBT is in 2022 een themaonderzoek gestart naar de vraag of gemeenten zich aan deze afstandsregel houden.

Het onderzoek is opgesplitst in twee deelvragen:

- Hebben gemeenten alle afgegeven vergunningen waar gevaarlijke stoffen bij betrokken zijn aangemeld bij het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS)/ Register Externe Veiligheid (REV)?
- Liggen er (zeer) kwetsbare objecten binnen de risicocontour van PR van 1X10⁻⁶/jaar die zijn opgenomen in het register?

Deelvraag 1 ondervond in eerst instantie vertraging, omdat medio 2022 en begin 2023 begonnen is om de datagegevens van het RRGS over te zetten naar het REV. Daardoor was er gedurende enige maanden geen eenduidige goed bruikbare database beschikbaar om analyses mee te doen. Nadat er weer sprake was van een bruikbare database gevaarlijke stoffen en andere risico's, is er een analyse uitgevoerd op welke locaties zich (zeer) kwetsbare objecten binnen de risicocontour van PR van 1X10⁻⁶/jaar bevonden. Hierbij werden de datagegevens uit het register en de gegevens uit de database van de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) met behulp van een data-analyse met elkaar gematcht. Hierbij werd zichtbaar waar zich (zeer) kwetsbare objecten binnen de risicocontour of veiligheidsafstand bevonden.

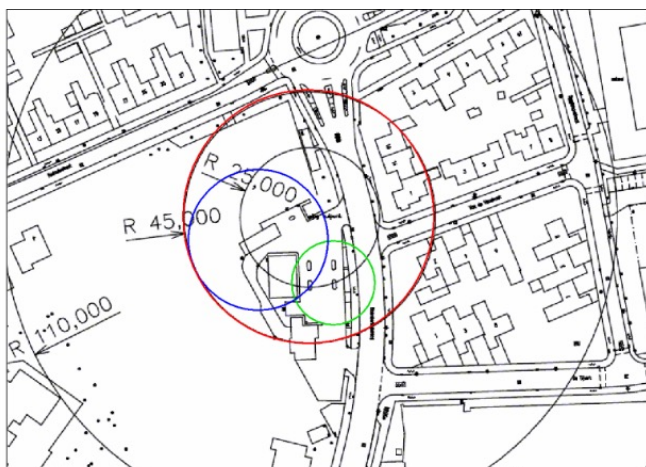
Uit deze eerste analyse bleek dat de database Register Externe Veiligheid wat betreft de risico's van gevaarlijke stoffen niet voor alle risicovolle objecten of transporten actueel was. Zo waren er nog activiteiten opgenomen in de database van het Register over installaties die niet meer in werking waren. Dat riep ook de vraag op of wel al alle risicovolle activiteiten ingevoerd waren? Dus of de database volledig en actueel was.

Wat betreft deelvraag 1 kunnen we stellen dat de database van het register, zoals gebruikt in het REV en de Atlas Leefomgeving, medio 2023 nog niet voor alle risicovolle activiteiten actueel was.

Voor dit onderzoek is een klankbordgroep samengesteld met externe veiligheidsexperts van omgevingsdiensten, gemeenten en veiligheidsregio's. Zij kunnen IBT gevraagd en ongevraagd van advies voorzien. Over de volledigheid en actualiteit van de data in het REV is met een klankbordgroep en met de omgevingsdiensten contact geweest.

Voor deelvraag 2 geldt dat er door de data-analyse meerdere kwetsbare objecten in de provincie Noord-Holland gelegen waren binnen de risicocontour PR van 1X10-6/jaar of de geldende veiligheidsafstanden. Soms betrof het individuele gevallen in het buitengebied waar een propaantank bij een woning was geplaatst. Deze laten we buiten beschouwing.

Bij de 'handmatige controle' van een aantal andere resultaten kwam naar boven dat de risico-opleverende activiteit soms niet meer aanwezig was (vergunning ingetrokken). Dit betreft wederom een aspect van de actualiteit van het REV.



Figuur 7: PR 104/jr-contouren (groen: 15 meter, blauw: 25 meter, rood 45 meter)



Figuur 8: buisleiding met contouren

Uit de analyse is op dit moment naar voren gekomen dat voor 26 situaties/locaties (zeer) kwetsbare objecten binnen de risicocontour van PR van 1X10-6/jaar of de geldende veiligheidsafstanden liggen. Hiervoor moet nader onderzocht worden of deze situaties nog bestaan of dat hier al wijzigingen in zijn. Bestaat de ongewenste situatie nog, dan dient de gemeente hiervoor een oplossing te zoeken en moet worden nagegaan of gemeenten in hun bestemmingsplannen rekening hebben gehouden met risicocontouren en veiligheidsafstanden. Deze situaties/locaties zullen we bij de betrokken gemeenten/omgevingsdiensten onder de aandacht brengen.

2.4 TOEZICHT OP INFORMATIE- EN ARCHIEFBEHEER

Informatie- en archiefbeheer is één van de vier domeinen waarop de provincie systematisch toezicht houdt. Het valt onder het generieke toezicht. We beoordelen de naleving van de Archiefwet 1995 en daarop gebaseerde regelgeving. Dit doen we bij gemeenten, waterschappen en een deel van de gemeenschappelijke regelingen. Goed informatie- en archiefbeheer is belangrijk voor overheden, omdat goede dossiervorming nodig is voor het reconstrueren van processen. Op deze manier kunnen overheden hun eigen handelen verantwoorden.

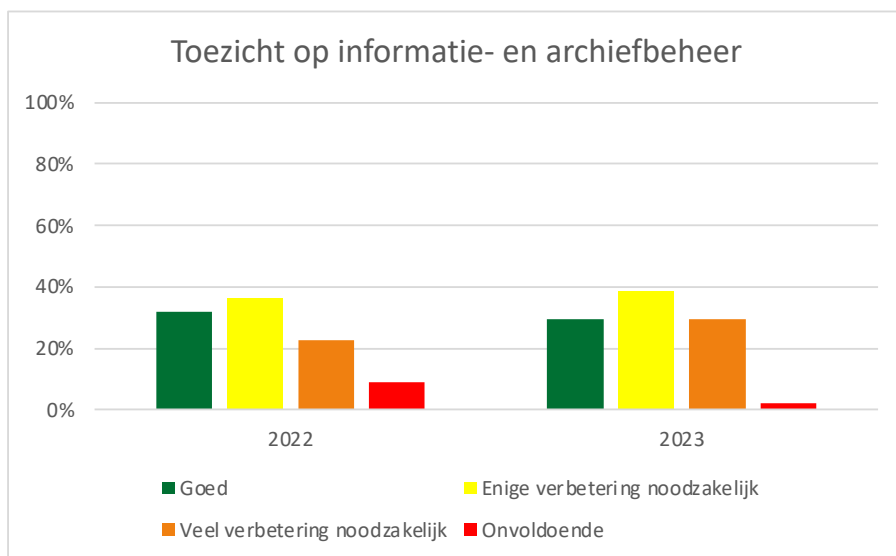
Uitoefening systematisch toezicht informatie- en archiefbeheer

Alle Noord-Hollandse gemeenten hebben een gemeentearchivaris, die jaarlijks of tweejaarlijks zorgt voor een inspectie van de stand van zaken. De inspectie zelf wordt vaak uitgevoerd door gespecialiseerde medewerkers van de archivaris, de gemeentelijke archiefinspecteurs. Zij sturen hun inspectieverslag aan het college van B&W. Het college stuurt het verslag vervolgens aan de raad. Dit gebeurt vanuit de verplichting op basis van de gemeentelijke Archiefverordeningen en om invulling te geven aan de horizontale verantwoording en controle.

Op basis van de provinciale informatieverordening sturen de colleges hetzelfde verslag (of een andere vorm van verantwoordingsinformatie) aan de provincie. Deze verslagen vormen voor ons een belangrijke informatiebron. We kijken ook of er werk wordt gemaakt van eventuele verbeterpunten die de gemeentelijke archiefinspecteurs hebben aangereikt.

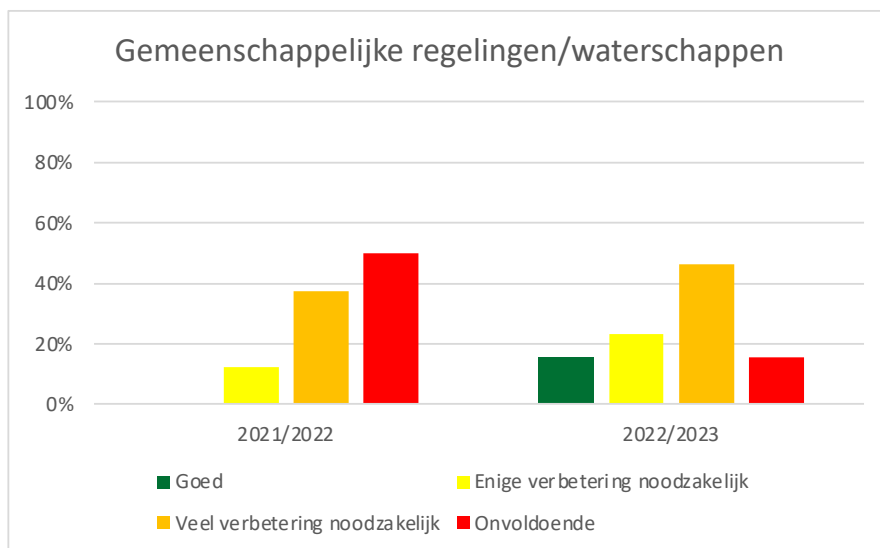
Beoordelingen 2021/2022 en 2022/2023

In 2022 waren er 14 gemeenten die geen beoordeling ontvingen. In 2023 zijn deze 14 gemeenten alsnog beoordeeld en hiermee zijn alle 44 gemeenten meegenomen in de beoordeling.



Figuur 9: totaaloordeelen informatie- en archiefbeheer

In figuur 10 staan de beoordelingen van de gemeenschappelijke regelingen en waterschappen weergegeven over 2021/2022 en 2022/2023. In 2022 en 2023 zijn niet alle gemeenschappelijke regelingen beoordeeld. Dit komt door interne prioritering van beoordelingen bij IBT.



Figuur 10: overzicht beoordeling 21 gemeenschappelijke regelingen en waterschappen 2021/2022 en 2023/2024 in procenten.

2.5 HUISVESTING STATUSHOUDERS

Op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 zorgen burgemeesters en wethouders voor de huisvesting van statushouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning) volgens een taakstelling. De taakstelling wordt elk half jaar bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De taakstelling hangt af van het aantal inwoners van de gemeente en het verwachte aantal statushouders. Grotere gemeenten moeten meer statushouders huisvesten dan kleinere gemeenten. Ter vergelijking: Amsterdam had vorig jaar een taakstelling van 1.977 te huisvesten statushouders. Oostzaan had een taakstelling van 22.

De provincie houdt toezicht

De huisvesting van statushouders is een wettelijke taak van de gemeenten. De provincie controleert of de gemeenten deze taak goed uitvoeren: zij moeten voldoende statushouders huisvesten binnen de gestelde termijn.

Heeft een gemeente onvoldoende statushouders gehuisvest, dan is de provincie verplicht om in te grijpen. Een gemeente die langer dan een half jaar achterloopt op haar taakstelling komt onder verscherpt toezicht van de provincie. Om de gemeente de gelegenheid te geven om alsnog aan haar taakstelling te voldoen, hanteren GS hierbij de bestuurlijke interventieladder. De interventieladder is een methode die bestaat uit een aantal stappen. De eerste stap is een ambtelijk overleg met de gemeente. Is de situatie daarna niet verbeterd binnen de gestelde termijn, dan volgen bestuurlijke gesprekken. Als onderdeel van het verbeterproces stelt de gemeente een plan van aanpak op. Als laatste stap op de interventieladder kan de provincie de huisvesting van statushouders overnemen (indeplaatsstelling) op kosten van de gemeente. Deze stap wordt uiteraard alleen gezet als de gemeente stelselmatig in gebreke blijft.

Hoe een gemeente ervoor staat op dit gebied, wordt bepaald op basis van de realisatiecijfers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) op twee peilmomenten: 1 januari en 1 juli.

De interventieladder in 2023

De gemeenten hebben in 2023 brieven ontvangen over de stand van zaken: ofwel een compliment over het behalen van hun taakstellingen, ofwel een oproep om meer werk te maken van het huisvesten van statushouders. Met de gemeente Amsterdam loopt een apart toezichttraject omdat deze gemeente al langere tijd in gesprek is met het Rijk over het realiseren van de taakstelling huisvesting statushouders in relatie tot de opgave voor asielopvangplekken. Met een aantal gemeenten zijn er ambtelijke gesprekken gevoerd. Hen is gevraagd een plan van aanpak op te stellen.

Bestuurlijke afspraken

In de periode van 1 januari tot 1 juli 2023 gold een landelijke taakstelling van 21.200 statushouders. Voor de periode van 1 juli tot 1 januari 2024 werd de taakstelling verlaagd van 27.300 naar 17.600, nadat uit een tussentijdse evaluatie bleek dat de taakstelling 2023-II te hoog was vastgesteld. Het aantal statushouders in 2023 was te hoog geraamd in relatie tot de afgegeven vergunningen in 2023.

Voor de provincie Noord-Holland gold voor de eerste helft van het jaar een taakstelling van 3.500 te huisvesten statushouders en voor de tweede helft van het jaar een taakstelling van 2.904.

Ook in 2023 bleef duidelijk zichtbaar hoe nauw asielopvang en huisvesting van statushouders met elkaar samenhangen. De situatie in Ter Apel is vaak in het nieuws geweest. Gebrekkige doorstroming van statushouders zorgt er mede voor dat er te weinig plek is in de asielzoekerscentra. In de asielzoekerscentra verblijven nog zo'n 16.000 statushouders. Meer ruimte in de opvanglocaties is een urgente zaak. Daarnaast betekent het sneller vinden van een woning voor de statushouders ook dat zij sneller kunnen participeren en integreren in de Nederlandse samenleving. Het Rijk wil daarom gemeenten ondersteunen met de eerste pilots voor doorstroomlocaties. Daarnaast is een extra stap gezet om de uitstroom op korte termijn te versnellen. Tijdens de Landelijke Regietafel (LRT) op 10 november 2023 is besproken om, in afstemming met gemeenten, statushouders in hotels of andere accommodaties onder te brengen. Hiervoor is de Hotel en Accommodatieregeling (HAR) beschikbaar. Het streven was om hiermee per week een aanzienlijke uitstroom van statushouders te realiseren, boven de reguliere uitstroom. De overdracht vindt dan meteen plaats, zodat de statushouder kan starten met integratie in de gemeente en meetelt voor de taakstelling. Het uitvoeren van dit plan is een gezamenlijke opgave en heeft tot doel om locaties als Ter Apel te ontlasten. Hiertoe is door het Rijk een coördinatiecentrum plus een ondersteuningsteam ingericht. Vanuit dit coördinatiecentrum doen Rijk en commissarissen van de Koning gezamenlijk oproepen om de statushouders onder te brengen in reguliere huisvesting, doorstroomlocaties of hotels, vakantieparken of anderszins.

Het inhalen van de achterstanden is geen makkelijke opgave voor de gemeenten. Er is schaarste op de woningmarkt. Dat zien we ook terug in de beoordelingen van de gemeenten in Noord-Holland, ondanks de extra inspanningen die zij hebben geleverd. In 2023 hebben 12 gemeenten hun taakstelling gehaald c.q. lopen daarop zelfs iets voor. Drieëntwintig gemeenten hadden een kleine achterstand en slechts negen gemeenten hadden een substantiële achterstand. Zeven van de negen gemeenten staan al onder actief toezicht, wat betekent dat we daar gesprekken mee voeren en er plannen van aanpak door de gemeenten zijn opgesteld. Dus slechts twee gemeenten zijn 'nieuw' in deze categorie. Ook Amsterdam valt onder actief toezicht. Amsterdam heeft als grootste gemeente ook de grootste taakstelling: op 1 januari 2023 had Amsterdam een achterstand van 610 en dit tekort is verder opgelopen tot 1360. Mede daarom is Amsterdam ook in overleg getreden met het Rijk. Deze achterstand van Amsterdam werkt dan ook door op de totale uitslag van Noord-Holland. Een belangrijke oplossingsrichting die Amsterdam voorstaat, namelijk uitruil van huisvesten statushouders en opvang van asielzoekers met andere gemeenten, is vooralsnog niet mogelijk is gebleken in Noord-Holland.

Huisvestingscijfers statushouders Noord-Holland 2023:

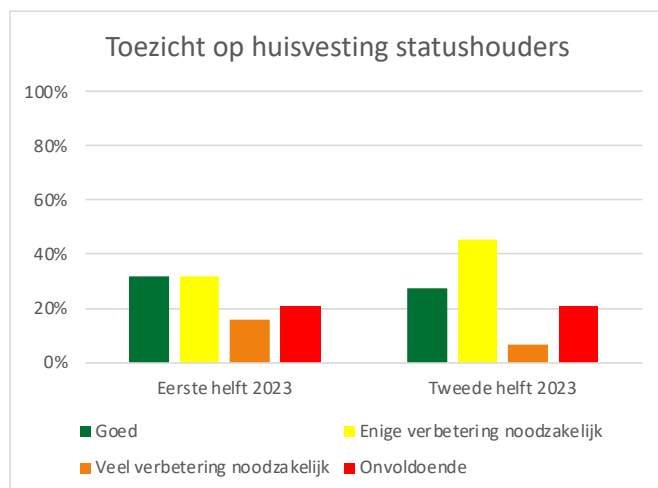
Achterstand per 1 januari 2023:	63
Taakstelling 1e helft 2023:	<u>3.500</u>
Totaal te realiseren tot 1 juli 2023:	3.563
Gerealiseerd in 1e helft 2023:	<u>2.229</u>
Achterstand per 1 juli 2022:	1.331 (incl. correctie -3)
Taakstelling 2 helft 2023:	<u>2.904</u>
Totaal te realiseren tot 1 jan. 2024:	4.235
Gerealiseerd in 2e helft 2023:	<u>2.608</u>
Achterstand per 1 januari 2024:	1.627
Nieuwe taakstelling 1e helft 2024:	<u>3.104</u>
Totaal te realiseren tot 1 juli 2024:	4.731

Vooruitblik 2024

Gezien de omvang van de opgave is het van belang dat gemeenten plannen hoe zij in de eerste helft van 2024 gaan zorgen voor voldoende huisvesting voor vergunninghouders. Dat kan bijvoorbeeld in zogeheten tussenvoorzieningen, in nieuw te realiseren flexwoningen of door tijdelijk meer mensen te plaatsen in (sociale) huurwoningen. Om de hoogte van deze taakstelling zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij het werkelijk aantal mensen dat een verblijfsstatus krijgt, voert het Rijk in januari 2024 wederom een tussentijdse evaluatie uit.

Nieuwe wettelijke taak gemeenten

Anders dan bij de huisvesting van vergunninghouders hadden gemeenten in 2023 geen wettelijke taak tot het opvangen van asielzoekers. Als onderdeel van een stabiel asielopvangsysteem heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend om dit te veranderen. Door de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangplekken (spreidingswet), komt er voor alle gemeenten nu ook een verplichte taakstelling voor asielopvangplekken bij.



Figuur 11: totaaloordelen huisvesting statushouders 2023

2.6 INCIDENTGERICHT TOEZICHT

Incidentgericht toezicht

IBT beoordeelt gemeenten niet alleen systematisch, maar ook naar aanleiding van klachten van burgers of bedrijven, of berichten in de media. IBT houdt toezicht op de uitvoering van de medebewindstaken, dat wil zeggen: toezicht op wettelijke taken die zijn opgedragen aan het gemeentebestuur. Een melding bij IBT is geen alternatief voor een juridische procedure, zoals bezwaar of beroep indienen op een besluit van een gemeente. Wanneer IBT een melding ontvangt, wordt eerst bekeken of het om een wettelijke gemeentelijke taak gaat en of er juridische procedures lopen of nog mogelijk zijn. Vervolgens informeren we de melder over de reikwijdte van het toezicht, en wijzen we de melder op de juiste route.

Incidenten

In 2023 zijn 11 meldingen ontvangen over de taakuitvoering van 9 gemeenten, over 6 verschillende thema's. De meeste meldingen gingen over het niet handelen van een gemeente na het doen van een handhavingsverzoek. Daarnaast waren er verzoeken tot stilleggen van een werk omdat de activiteiten van een aannemer maar deels zouden zijn vergund en 2 verzoeken tot het vernietigen van een raadsbesluit. Alle meldingen van 2023 zijn inhoudelijk onderzocht. Van de 11 meldingen waren er 7 meldingen die binnen het domein van IBT en het handelingsperspectief vielen. Bij de overige vier meldingen is de melder in contact gebracht met de gemeente of een andere instantie die de melding kan oplossen. Ook zijn er twee meldingen doorgezet naar de sector Ruimtelijke Ordening, in verband met mogelijke strijdigheid met de provinciale ruimtelijke verordening. Bij de meldingen die voor IBT relevant waren, hebben we de betrokken partijen gevraagd om informatie te verstrekken. Dat is de tweede trede op interventieladder: verificatie. In een enkel geval liepen er nog juridische procedures of was er nog bezwaar en beroep mogelijk voor de melder. IBT heeft de melder hierop gewezen en zich verder afzijdig gehouden. Bij privaatrechtelijke kwesties bestond de bijdrage van IBT uit het verbeteren van de communicatie tussen de partijen en het vergroten van inzicht in taken en verantwoordelijkheden. Waar een gemeente zich niet aan de wet had gehouden, is die gemeente door IBT hierop gewezen.

2.7 SCHORSING EN Vernietiging

Schorsing en vernietiging van bestuurlijke besluiten heeft zijn grondslag in de Grondwet en de Gemeentewet. Hierin is geregeld dat een beslissing van een openbaar bestuursorgaan voor vernietiging in aanmerking komt als het in strijd is met het recht of het algemeen belang. In 2023 hebben we tweemaal een verzoek tot schorsing of vernietiging gekregen. In beide gevallen waren het leden van de gemeenteraad zelf die een dergelijk verzoek indienden.

Het eerste verzoek om schorsing en vernietiging betrof het vaststellingbesluit van het Reglement van Orde van de gemeenteraad. In dit Reglement was opgenomen dat de griffier vragen vanuit de raad aan het college niet hoefde/mocht doorzenden aan het college als deze niet aan bepaalde vormvereisten zou voldoen. Het college van Gedeputeerde Staten heeft geoordeeld dat dit in strijd is met het recht. Een raadslid moet vragen kunnen stellen die ongehinderd het college bereiken. Hierop is het dossier met deze mededeling aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezonden. Uiteindelijk heeft de minister besloten het raadsbesluit niet te vernietigen, maar het dringende advies gegeven aan de gemeenteraad om de toelichting op het besluit aan te passen en zo de ontstane onduidelijkheid weg te nemen.

Het tweede verzoek betrof een raadsbesluit dat binnen een week voorafgaand aan het besluit in ongewijzigde vorm ook ter besluitvorming aan de gemeenteraad was aangeboden. In eerste instantie was het raadsvoorstel niet aangenomen en in tweede instantie in een geamendeerde vorm wel. Daarnaast is de procedure formeel niet gelopen in overeenstemming met het Reglement van orde van deze raad. Na telefonisch contact en in overleg met de melder is besloten de melding formeel in te trekken. De provincie is wel gevraagd hierover contact op te nemen met de gemeente om duidelijk te maken dat met genomen raadsbesluiten niet lichtzinnig mag worden omgegaan. Tweemaal in korte periode gelijkluidende raadsvoorstellen indienen en het afwijken van een reglement van orde mag geen gebruikelijke gang van zaken worden, maar slechts bij hoge uitzondering worden toegepast.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Hieronder volgen de samenvattingen en belangrijkste conclusies van het toezicht in 2023 per toezichtdomein.

Toezicht op de gemeentelijke financiën

In 2023 werden de gevolgen van de coronacrisis en de andere ontwikkelingen nog ervaren. De financiële positie van de gemeenten kwam hierdoor verder onder druk te staan. Dit had invloed op het maken van keuzes met het oog op de meerjarenraming.

Desondanks heeft slechts één gemeente een onvoldoende beoordeling gekregen.

Toezicht op omgevingsrecht

In 2023 hebben we 44 gemeenten beoordeeld op basis van de aanwezigheid van de documenten en enkele verdiepingsvragen. Het aantal gemeenten met een goede beoordeling is flink gestegen: van 29 naar 36 gemeenten.

De interventies met betrekking tot de dekking van de gemeentelijke grondgebieden met bestemmingsplannen en structuurvisies hebben hun vruchten afgeworpen. Bij slechts één gemeente is het grondgebied minder dan 95% gedekt door bestemmingsplan(nen). Bij meer dan de helft van de gemeenten die zijn aangesproken met betrekking tot het ontbreken van een structuurvisie is hiernaar gehandeld. De overige gemeenten richten zich op het ontwerpen van een nieuwe omgevingsvisie. Als laatste: een aantal gemeenten heeft de dossierstatus van vergunningen slecht bijgehouden. We hebben deze gemeenten hierop geattendeerd in onze bestuurlijke brieven.

Toezicht op informatie- en archiefbeheer

Door prioritering heeft een aantal gemeenten geen beoordeling gekregen in 2022. Van deze groep zijn de gemeenten die voorgaande jaren geen positieve beoordeling hebben gekregen, alsnog beoordeeld in 2023.

Toezicht op huisvesting van statushouders

De druk op de woningmarkt in Noord-Holland was in 2023 onverminderd groot. De meeste gemeenten hebben zich erg ingespannen om aan deze taakstelling te voldoen, maar dit mocht bij veel gemeenten niet baten. De achterstand is groter geworden. We zien dat er steeds meer van gemeenten wordt gevraagd met betrekking tot het huisvesten van statushouders en de opvang van Oekraïners en asielzoekers.

Overzicht gemeenten 2021, 2022 en 2023

N.B.:

- De blanco gemeenten in het overzicht zijn niet beoordeeld wegens:
 - Een nieuwe fusiegemeente per 1 januari 2022 (Dijk en Waard)
 - Een speciale status (Medemblik en Wijdmeren)
 - Personele omstandigheden.
- De oordelen in het omgevingsrecht zijn de diverse jaren gebaseerd op verschillende criteria. De conclusie dat een gemeente het ene jaar significant beter of slechter heeft gescoord dan het andere jaar kan niet zonder meer worden getrokken.

	Informatiebeheer				Omgevingsrecht				Financiën				Statushouders		
Gemeente	2021	2022	2023		2021	2022	2023		2021	2022	2023		2021	2022	2023
Aalsmeer															
Alkmaar															
Amstelveen															
Amsterdam															
Bergen															
Beverwijk															
Blaricum															
Bloemendaal															
Castricum															
Den Helder															
Diemen															
Dijk en Waard															
Drechterland															
Edam-Volendam															
Enkhuizen															
Gooise Meren															
Haarlem															
Haarlemmermeer															
Heemskerk															
Heemstede															
Heiloo															
Hilversum															
Hollands Kroon															
Hoorn															
Huizen															
Koggenland															
Landsmeer															
Laren															
Medemblik															
Oostzaan															
Opmeer															
Ouder-Amstel															
Purmerend															
Schagen															
Stede Broec															
Texel															
Uitgeest															
Uithoorn															
Velsen															
Waterland															
Wijdmeren															
Wormerland															
Zaanstad															
Zandvoort															

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
Sector Bestuur & Strategie, Team Interbestuurlijk Toezicht

Fotografie

Provincie Noord-Holland

Grafische verzorging

The Creative Hub
Haarlem, april 2024