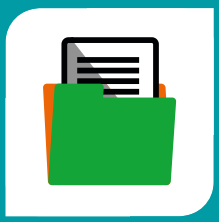
Jaarverslag Interbestuurlijk toezicht
2016

Provincie Noord-Brabant













Inhoud

1.	**Inleiding**	**2**
2.	**Doelstellingen en middelen**	**3**
2.1	Doelstellingen en resultaten	3
2.2	Middelen	5
3.	**Systematisch toezicht 2016**	**6**
3.1	Archieftoezicht	6
3.2	Financieel toezicht	7
3.3	Huisvesting vergunninghouders	8
3.4	Monumentenzorg	10
3.5	Omgevingsrecht	10
3.6	Ruimtelijke ordening	12
4.	**Resultaten thema's 2016**	**13**
4.1	Gemeentelijk toezicht op emissies veehouderijen	13
4.2	Informatie-uitwisseling met gemeenten over de huisvesting van vergunninghouders	13
4.3	Gemeentelijk toezicht op externe veiligheidsmaatregelen langs Brabantspoor	13
4.4	Jaarlijkse begrotingscirculaire gemeenten (raad + college)	13
4.5	Archivering bij ketensamenwerking	14
4.6	Verbetering horizontale controle door gemeenteraden	14
4.7	Rolopvatting gemeenteraden en provincie als toezichthouders	14
4.8	Voorlichting nieuwe werkwijze systematisch archieftoezicht	14
4.9	Prioritering gemeenschappelijke regelingen op basis van belang / risico	15
4.10	Archivering van audio- of video-opnamen van raadsvergaderingen	15
4.11	Externe veiligheid in bestemmingsplannen	16
5.	**Signalen en klachten**	**17**
6.	**Communicatie**	**18**

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 hebben we beschreven op welke manier we de komende jaren het interbestuurlijk toezicht zullen gaan uitoefenen. Daarna hebben we in het Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016 beschreven welke activiteiten we in 2016 gaan doen en welke doelen we daarbij willen halen. In dit jaarverslag beschrijven we welke activiteiten we in 2016 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 2016 beschreven. 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 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

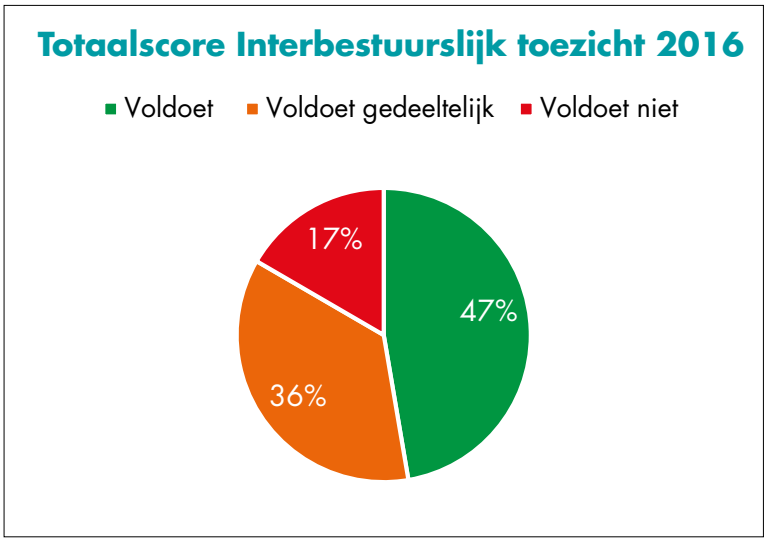
2.1 Doelstellingen en resultaten

Het belangrijkste doel van het interbestuurlijk toezicht 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.

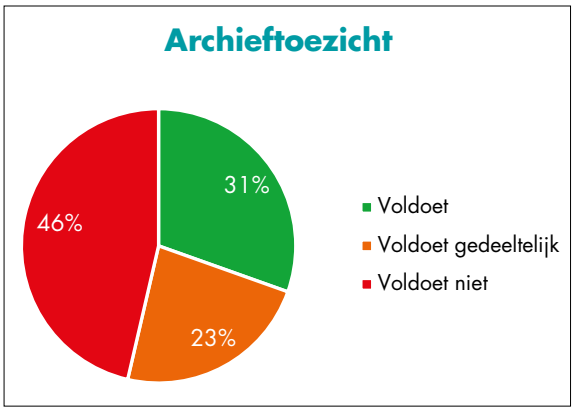
Taakuitvoering 2019	Voldoet niet	Voldoet gedeeltelijk	Voldoet
Alle lokale overheden	0%	≤50%	≥50%

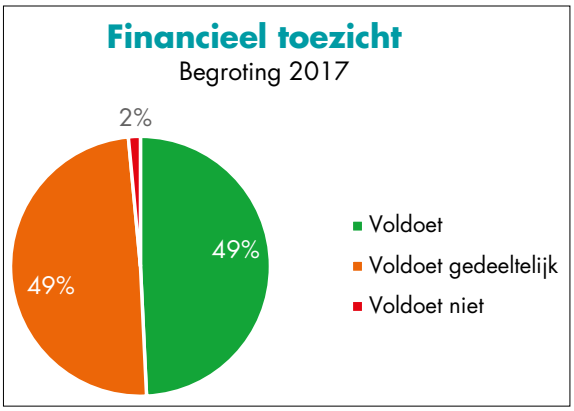
Voor de volgende jaren streven we ernaar dat eind 2017 65% van de organisaties geheel of gedeeltelijk voldoet op de zes toezichtgebieden. Eind 2018 zou dat 80% moeten zijn.

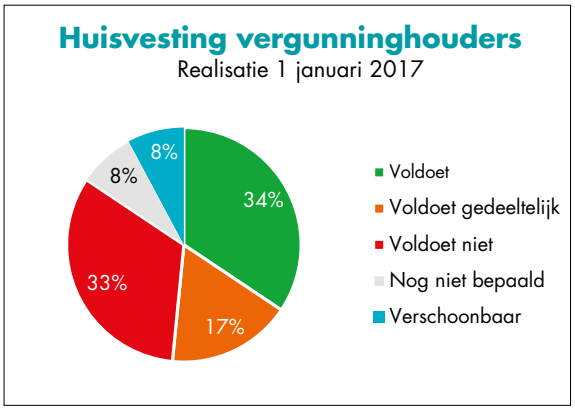
Begin 2016, hadden we nog niet voor alle zes de toezichtgebieden helder hoe de lokale overheden er voor stonden. Nu, aan het eind van het eerste jaar van het nieuwe beleidskader hebben we dat op basis van het systematisch toezicht wel. Voor 2016 is het overall-beeld, over alle zes de gebieden als volgt:

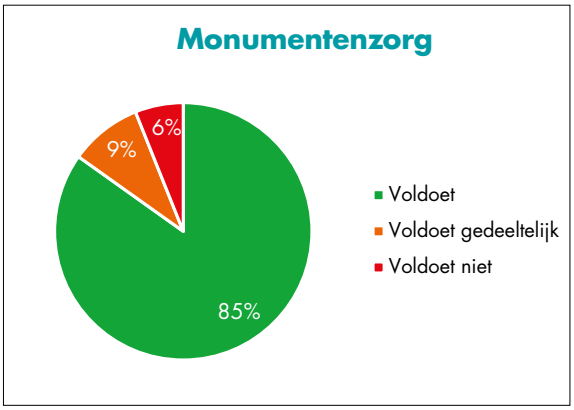


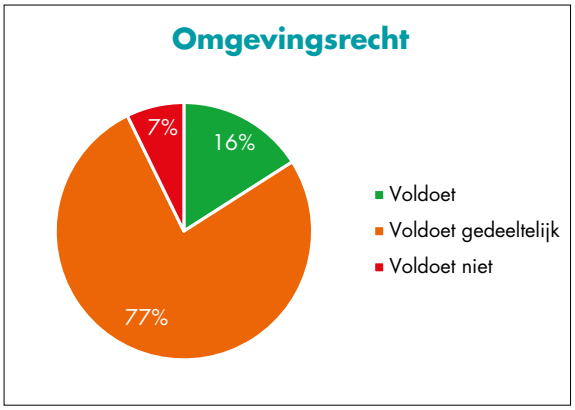
Deze percentages wijken om drie redenen af van de cijfers uit het Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2017. Destijds hadden we voor archieftoezicht en toezicht omgevingsrecht nog niet alle definitieve oordelen vastgesteld. Daarnaast zijn in deze grafiek voor financieel toezicht de oordelen over de gemeentebegrotingen 2017 en voor huisvesting vergunninghouders de realisatiecijfers van 1 januari 2017 opgenomen.

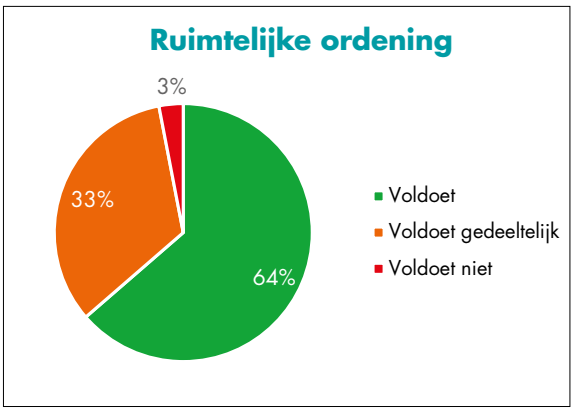












Uit de individuele grafieken blijkt dat de resultaten bij vier van de zes toezichtgebieden op de goede weg zijn. De resultaten bij Archieftoezicht en Omgevingsrecht blijven achter, maar dat zou kunnen komen doordat 2016 het eerste jaar is dat we op deze manier het systematisch toezicht uitoefenen.
Bij Huisvesting vergunninghouders hadden gemeenten te maken met de aanzienlijke instroom uit 2015 en 2016. We verwachten dat de stijging van te huisvesten vergunninghouders de komende jaren afvlakt. Daarnaast gaan we komend jaar extra aandacht besteden aan de gemeenten die niet voldoen.
Tenslotte moet nog aangetekend worden dat bovenstaande grafieken bij het Archieftoezicht en Financieel Toezicht enkel gebaseerd zijn op de gemeenten en waterschappen. In 2017 zullen we hierin ook de circa 45 Brabantse gemeenschappelijke regelingen meenemen.

2.2 Middelen

Voor de uitvoering van dit programma hebben we de beschikking over 15,5 fte en €50.000,-. Doordat we het afgelopen jaar bij het toezicht Omgevingsrecht te maken hebben gehad met drie vacatures en bij het Archieftoezicht met langdurige ziekte, hebben we niet alle werkzaamheden die we in het Uitvoeringsprogramma 2016 hadden beschreven, kunnen uitvoeren.
Met name de thema-onderzoeken naar ketenarchivering en externe veiligheid langs het spoor hebben we daarom door moeten schuiven naar 2017. Voor de uitvoering van het systematisch toezicht Omgevingsrecht hebben we tijdelijk extern personeel ingehuurd.

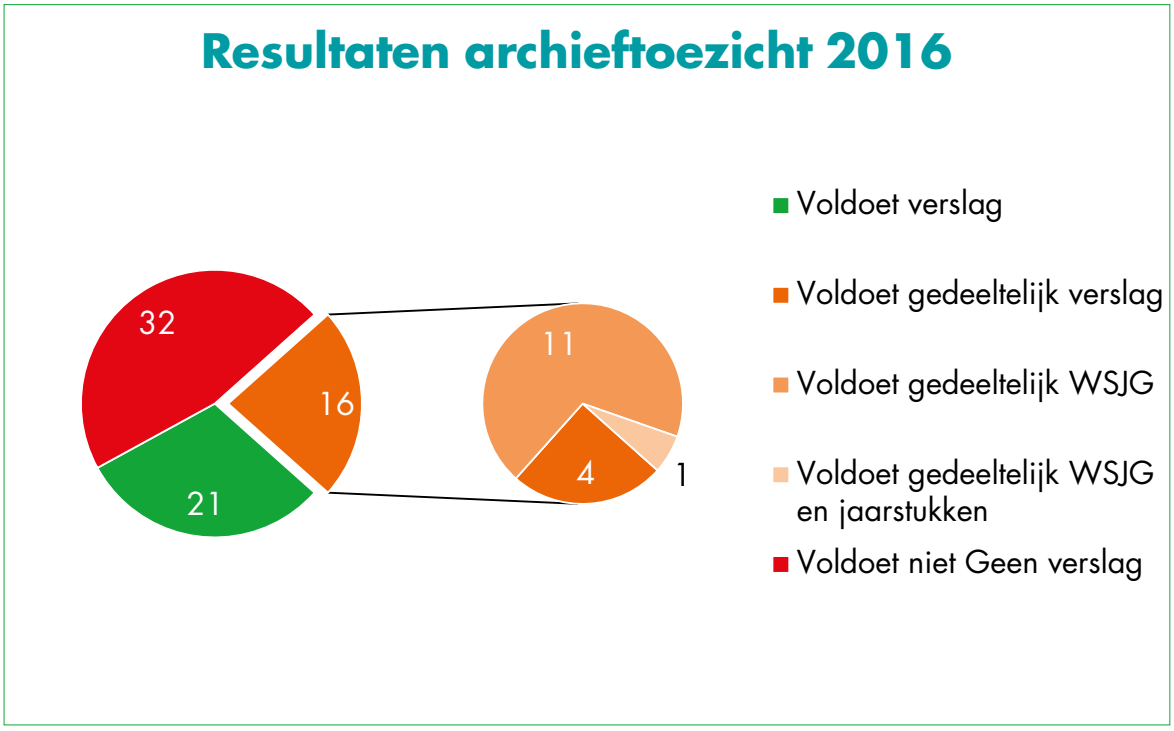
3. Systematisch toezicht 2016

3.1 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. Wanneer overheidsarchieven niet volledig en betrouwbaar zijn, belemmert dit een goede bedrijfsvoering en verantwoording aan de burger en de samenleving.

Resultaten in 2016

2016 was het eerste jaar dat we bij alle gemeenten en waterschappen verifieerden of het college/dagelijks bestuur een verslag over het archiefbeheer in het voorgaande jaar naar de gemeenteraad/het algemeen bestuur had gestuurd. In maart stuurden we daarom naar alle gemeenten en waterschappen een factsheet waarin we onze nieuwe werkwijze nog een keer toelichtten. Desondanks bleken aan het eind van 2016 32 van de 69 organisaties geen verslag te hebben gemaakt.



Bij de 16 gemeenten die gedeeltelijk voldoen, zaten 4 gemeenten die wel een verslag aan de raad hadden gestuurd, maar waarbij wij het verslag inhoudelijk niet voldoende vonden. 11 gemeenten hebben enkel via de website waarstaatjegemeente.nl (WSJG) informatie aangeleverd. Deze informatie is voor ons te beperkt om een adequaat oordeel te kunnen vormen. Vandaar dat zij ook maar gedeeltelijk voldoen.

Bij een deel van de gemeenten leefden (en leven nog) bezwaren tegen onze nieuwe werkwijze, omdat men van mening is dat deze in strijd zou zijn met de uitgangspunten van de Wet Revitalisering generiek toezicht. Daarnaast zou het jaarlijks verslag aan het algemeen bestuur een onevenredige verzwaring van de toezichtlasten zijn. Dit ondanks dat de VNG in 2013 de gemeenten adviseerde om jaarlijks verslag uit te brengen.
Het afgelopen jaar hebben we diverse gesprekken gevoerd, met onder andere de gemeentearchivarissen, om tot overeenstemming te komen. We verwachten dat we er in de loop van 2017 uit zullen komen en dat de resultaten van het systematisch archieftoezicht dan aanmerkelijk beter zullen zijn.

3.2 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 2016

Toezicht gemeenten
In maart 2016 hebben we de jaarlijkse begrotingscirculaire naar de gemeenten gestuurd. Hierin hebben we actualiteiten en de toetspunten beschreven waar wij bij het beoordelen van de begroting 2017 naar kijken.
De instrumenten van het risicogericht en proportioneel financieel toezicht hebben we intern opnieuw geëvalueerd en verbeterd. Daarna hebben we van de 66 Brabantse gemeenten de jaarrekeningen over 2015 onderzocht en de resultaten daarvan betrokken bij het onderzoek naar de begrotingen voor 2017.
Op basis van die onderzoeken hebben we 59 gemeenten onder repressief toezicht geplaatst.
In eerste instantie hebben we bij 28 gemeenten de vorm van toezicht bepaald op basis van een vastgestelde sluitende begroting 2017. Bij 30 gemeenten is de vorm van toezicht bepaald op basis van evenwicht in het laatste jaar van de meerjarenraming. Bij één gemeente, Best, was er naar ons oordeel geen sprake van een sluitende (meerjaren)begroting 2017 – 2020. Na overleg heeft de gemeenteraad de begroting 2017 aangepast, waardoor we alsnog van oordeel waren dat er sprake was van een sluitende begroting 2017.
De gemeenten Gemert-Bakel en Meierijstad staan voor het begrotingsjaar 2017 onder preventief toezicht, omdat we de begrotingen te laat hadden ontvangen. Bij de gemeente Meierijstad was dit een direct gevolg van de herindeling met ingang van 1 januari 2017. 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 2017 vastgesteld.

Gemeenschappelijke regelingen en waterschappen
De jaarrekeningen 2015 en begrotingen 2017 van 44 gemeenschappelijke regelingen hebben we onderzocht en we hebben voor 1 januari 2017 de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2016 meegedeeld. Van alle gemeenschappelijke regelingen hebben we vastgesteld dat de begrotingen sluitend zijn. Daarom zijn ze allemaal onder repressief toezicht geplaatst.

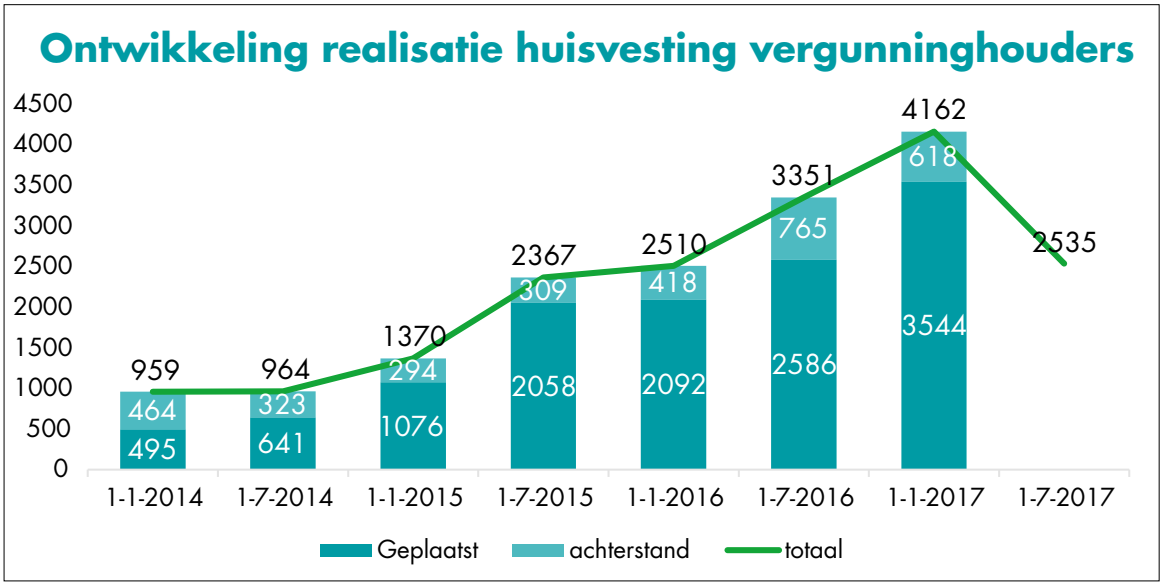
De Waterschapswet spreekt niet over repressief of preventief toezicht, maar stelt alleen dat de waterschappen hun jaarverslagen, jaarrekeningen en begrotingen dienen op te sturen naar Gedeputeerde Staten. Afgelopen jaar hebben alle drie de Brabantse waterschappen hier aan voldaan.
We hebben de Brabantse waterschappen bezocht voor een toezichtgesprek en hun jaarrekeningen over 2015 en de begrotingen voor 2017 onderzocht. Aangezien we geen aanleidingen zagen voor nadere opmerkingen hebben we ze voor kennisgeving aangenomen.

3.3 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. 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.

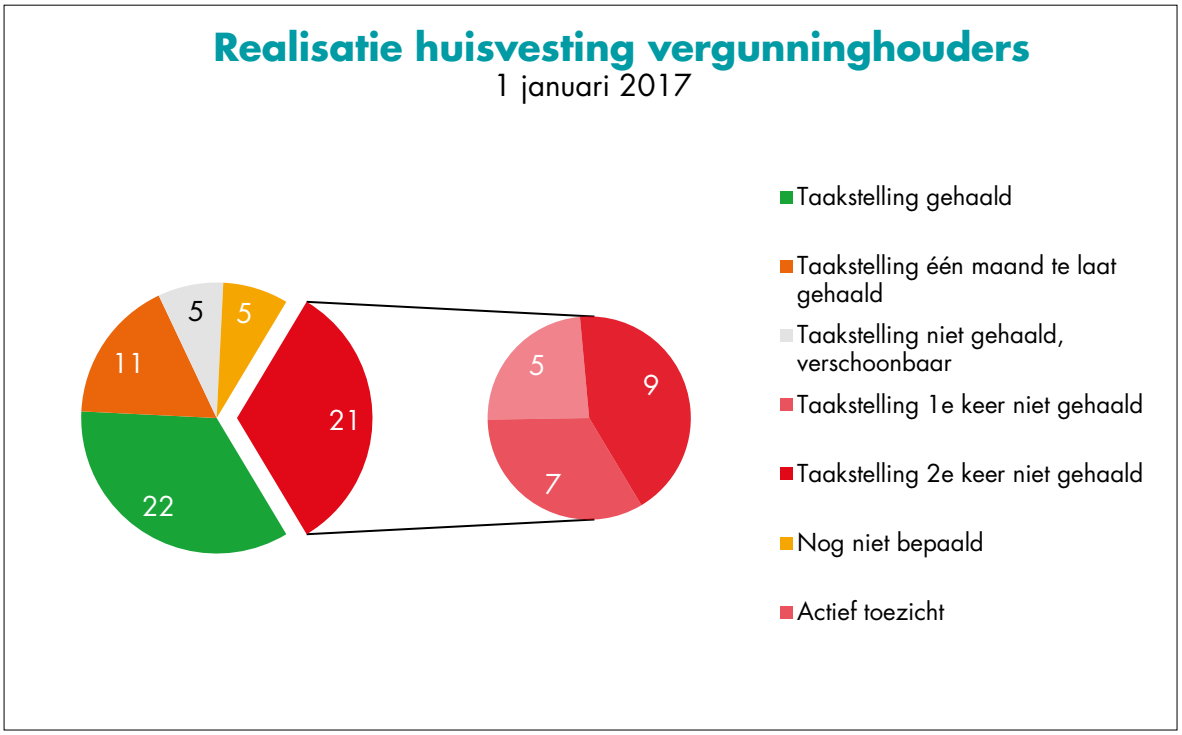
Resultaten in 2016

In 2016 hebben alle Nederlandse gemeenten opnieuw te maken gekregen met taakstellingsverhogingen vanuit het Rijk. De totale Brabantse taakstelling steeg van 2.510 op 1 januari 2016 naar 4.162 op 1 januari 2016. Desondanks presteerden de Brabantse gemeenten redelijk. De relatieve achterstand daalde van bijna 17% in januari 2016, naar bijna 15% in januari 2017, terwijl de totale taakstelling met ruim 50% steeg. De achterstand is in absolute aantallen in 2016 echter wel toegenomen ten opzichte van 2015. Voor 1 juli 2017 is de totale taakstelling voor alle Brabantse gemeenten (inclusief de achterstanden) 2.535.



In januari 2016 hadden 23 van de 66 Brabantse gemeenten géén achterstand ten opzichte van de opgelegde taakstelling. Bij tien gemeenten was sprake van een herhaalde achterstand of een grote achterstand. Deze hebben we daarom onder actief toezicht (fase 3 bestuurlijke interventieladder) geplaatst. 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 het toetsmoment in juli 2016 hadden 15 gemeenten géén achterstand. Toen stond 1 op de 6 gemeenten onder actief toezicht. Een half jaar later, januari 2017, waren er 22 gemeenten zonder achterstand, maar stonden 11 gemeenten onder actief toezicht. Hierbij gaat het ten opzichte van juli 2016 om 2 nieuwe gemeenten die onder actief toezicht staan.



Pact van Brabant

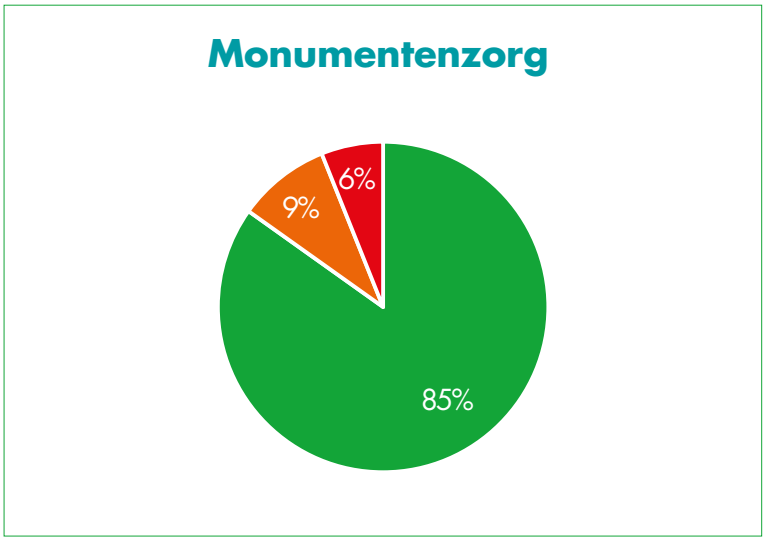
In de zomer van 2015 steeg het aantal asielaanvragen in Nederland sterk en ook voor de periode daarna werd een grote toestroom van vluchtelingen verwacht. Door het Rijk werden via de Commissarissen van de Koning in hun rol als rijksorgaan gemeenten opgeroepen om extra locaties voor noodopvang van asielzoekers te realiseren.
In 2016 heeft dit in Brabant geleid tot het zogenaamde 'Pact van Brabant' – de afspraak dat gemeenten in subregionaal verband naar rato van hun inwoneraantal asielzoekers zouden gaan opvangen. En dat zij de huisvesting van vergunninghouders hierbij konden betrekken. Elke subregio heeft in mei 2016 een plan van aanpak vastgesteld. In de subregio Brabantse Wal (de gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen en Woensdrecht) is ook een herverdelingsafspraak voor de huisvesting van vergunninghouders gemaakt.
In de zomer van 2016 nam de toestroom van asielzoekers zodanig af dat de extra opvanglocaties niet nodig bleken. De gemaakte herverdelingsafspraak kon daarom ook weer teruggedraaid worden. Dit terugdraaien van de afspraak is nog niet geëffectueerd, maar zal in 2017 zijn beslag krijgen. Omdat dit van invloed is op de taakstelling van de vijf betreffende gemeenten, hebben we nog niet definitief kunnen bepalen of ze de taakstelling gerealiseerd hebben of niet.

3.4 Monumentenzorg

Het toezicht richt zich op de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van 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 2016

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 onderzocht of de Brabantse gemeenten een dergelijke commissie hebben ingesteld en ze ook altijd consulteert.



De grote meerderheid van de Brabantse gemeenten hebben een commissie conform de wettelijke voorschriften ingesteld, die ook altijd geraadpleegd is. Bij vier gemeenten bleek er geen commissie benoemd te zijn, maakte een bestuurder er deel van uit of ontbrak cruciale expertise. Bij zes gemeenten bleek de deskundigheid van de leden van de commissie niet afdoende. We hebben deze gemeenten hier op aangesproken en zullen in dit jaar opnieuw toetsen of de samenstelling van de commissie nu wel voldoet aan de wettelijke voorschriften.
In 2016 hebben voor het eerst alle 66 gemeenten de provincie toezichtinformatie verstrekt over het jaar 2015 in het kader van de monumentenzorg.

3.5 Omgevingsrecht

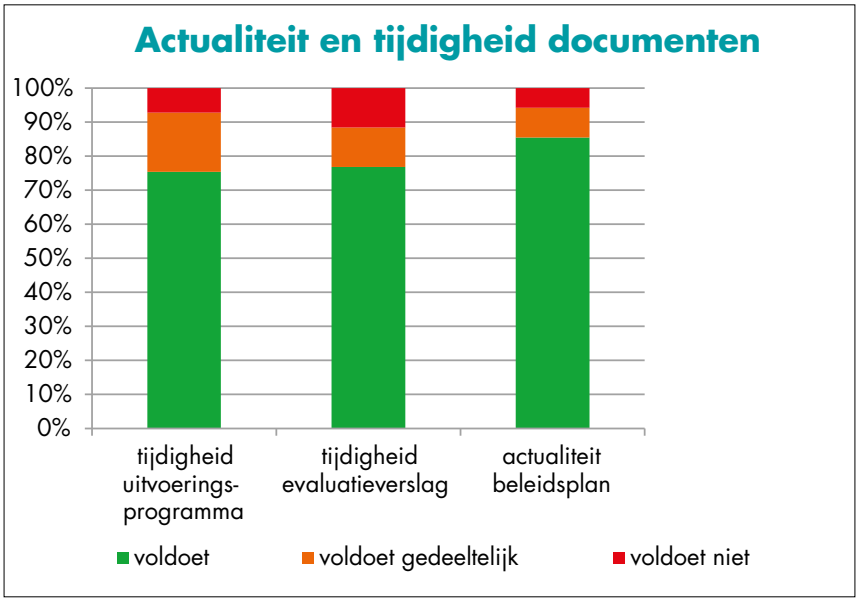
Omgevingsrecht is een verzamelterm voor wet- en regelgeving die gaat over de fysieke leefomgeving zoals milieu, natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling. De hoofddoelstelling van de wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht is een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen 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 2016

Voor het systematisch toezicht werden voorheen alle Brabantse gemeenten en waterschappen alleen beoordeeld op de aanwezigheid van handhavingsdocumenten en de tijdige vaststelling en toezending aan GS. Daarnaast werd met reality checks een beperkt aantal gemeenten inhoudelijk doorgelicht om na te gaan in hoeverre de documenten ook voldoen aan de eisen die door de wet hieraan worden gesteld.
Vanaf 2016 is de werkwijze aangepast: naast de beoordeling op tijdigheid en actualiteit (de criteria hiervan zijn vastgelegd in de Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant) worden nu ook alle organisaties beoordeeld op de kwaliteit van hun documenten, aan de hand van een aantal inhoudelijke criteria.

Tijdigheid en actualiteit van de documenten

Driekwart van de organisaties stuurt het uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag tijdig in. Circa 15% is niet meer dan een maand te laat en ongeveer 10% is nog later. 85% van de beleidsplannen is nog actueel, de rest niet meer. Slechts iets meer dan de helft van deze laatste groep organisaties heeft vervolgens een verlengingsbesluit genomen in afwachting van nieuw beleid.



Inhoudelijke beoordelingen

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) is vastgelegd waaraan beleidsplan, uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag moeten voldoen. Uit al deze wettelijke eisen zijn er een aantal gekozen die samen een globaal beeld geven of het beleid, de uitvoering, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht op orde zijn bij de gemeenten en waterschappen. Daarbij hebben we in 2016 het accent gelegd op de beleidscyclus en de betrokkenheid van de gemeenteraad of het algemeen bestuur.
Dit was het eerste jaar dat we van alle gemeenten de beleidsdocumenten ook inhoudelijk beoordeeld hebben. We verwachten dat veel gemeenten naar aanleiding van ons toezicht de kwaliteit van hun documenten verbeteren, zodat volgend jaar meer gemeenten zullen voldoen.
Op basis van de onderzochte beleidsdocumenten stellen we het volgende vast:

- De actualiteit van het beleid kan beter. Bij veel gemeenten duurt het proces om tot een nieuw beleidsplan te komen langer dan vooraf ingecalculeerd. De mogelijkheid om een verlengingsbesluit te nemen over het bestaande beleid wordt dan vaak niet benut.

- De communicatie met de raad verdient in een kwart van de gemeenten meer aandacht. Bij 1 op de 5 organisaties worden het beleidsplan, uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag niet ter kennis gebracht van de gemeenteraad of het algemeen bestuur. Om de raad in positie te kunnen brengen dient zij wel geïnformeerd te worden door het college.
- Het cyclische karakter van beleidsplan, uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag komt bij veel organisaties nog onvoldoende tot uitdrukking. In de beleidsplannen zijn de doelen vaak niet SMART beschreven, in de uitvoeringsprogramma's zijn de activiteiten niet goed gekoppeld aan de doelen uit het beleidsplan, en in het evaluatieverslag worden lang niet altijd verbeterpunten voor het beleid of volgende uitvoeringsprogramma's opgenomen. De resultaten van verbeteracties uit het verleden komen in nieuwe beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's vaak niet aan de orde.
- In de beleidsplannen ontbreekt de beschrijving van de methodiek waarmee de prioriteiten worden bepaald. Dat wil niet zeggen dat er geen methodiek is gebruikt, maar hoe de prioriteitenstelling heeft plaatsgevonden is niet inzichtelijk gemaakt.
- De borging van de middelen is vaak niet compleet: vaak is toegerekend naar de beschikbare middelen en personele capaciteit, zonder inzichtelijk te maken wat de benodigde middelen en capaciteit zouden moeten zijn om de taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

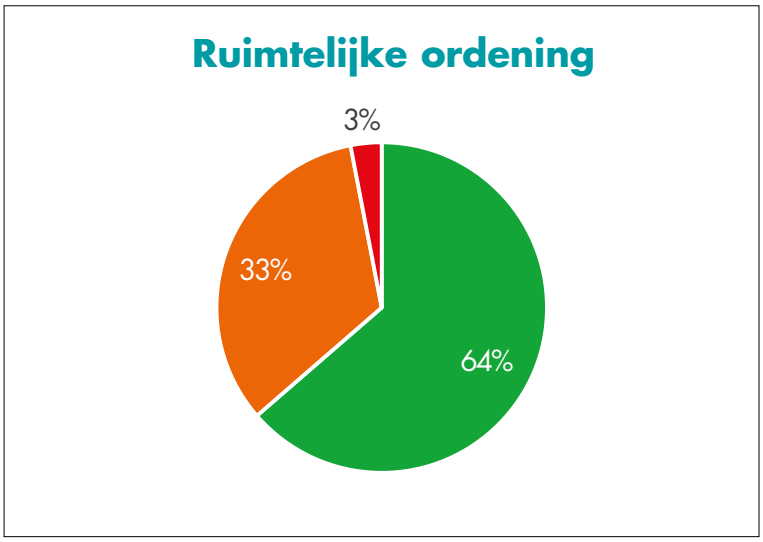
3.6 Ruimtelijke ordening

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 2016

Afgelopen jaar hebben we aan de hand van een schriftelijke enquête (monitor) vastgesteld in hoeverre de Brabantse gemeenten voldoen aan de bovenstaande drie eisen.



Bijna tweederde van de gemeenten voldeed aan alle drie de eisen. Bij twee gemeenten constateerden we dat ze aan geen van de drie eisen voldeden en dat van een substantieel deel van hun grondgebied geen actuele bestemmingsplannen of beheersverordeningen of visies waren vastgesteld. De rest voldeed niet aan een of twee van de drie eisen.

4. Resultaten thema's 2016

4.1 Gemeentelijk toezicht op emissies veehouderijen

Noord-Brabant heeft de grootste veedichtheid van Nederland en streeft naar een zorgvuldige veehouderij in 2020. Het Bestuursakkoord 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).
In 2016 hebben we een thema-onderzoek gedaan bij 15 gemeenten naar het toezicht op de emissies bij veehouderijen. Hierbij hebben we een steekproef van 30 bedrijven bezocht. De uitkomsten van dit onderzoek worden in de eerste helft van 2017 gepubliceerd.

4.2 Informatie-uitwisseling met gemeenten over de huisvesting van vergunninghouders

Toen we in 2015 het uitvoeringsprogramma voor 2016 vaststelden, voorzagen we dat de gemeenten in 2016 lastig aan de steeds hoger wordende taakstellingen zouden kunnen voldoen. Om te bevorderen dat gemeenten van elkaar leren welke maatregelen ze kunnen inzetten om de taakstellingen te realiseren, hebben we in 2016 gestimuleerd dat wij kunnen aansluiten bij de gemeentelijke regie-overleggen. Tijdens die bijeenkomsten werden best practices, actuele realisatiecijfers en mogelijkheden voor de huisvesting in de regio besproken.
In de regio's Zuidoost en Noordoost-Brabant functioneren deze overleggen heel goed. In de regio Midden-Brabant staat de huisvesting van de vergunninghouders op de agenda van de Werkgroep Wonen en wordt er dus ook geregeld informatie uitgewisseld. In West-Brabant is er geen structureel overleg, blijkbaar is er in die regio minder behoefte aan.

4.3 Gemeentelijk toezicht op externe veiligheidsmaatregelen langs Brabantspoor

In het Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2016 schreven we dat we onderzoek zouden gaan doen naar de borging van de externe veiligheid langs het Brabantse spoor. Bij dit onderzoek zouden we niet alleen naar de regels in de bestemmingsplannen kijken, maar ook enkele locaties daadwerkelijk bezoeken om te bekijken of de voorschriften in de praktijk gevolgd zijn.
Toen in de loop van het jaar bleek dat zo goed als alle medewerkers van het team Omgevingsrecht een nieuwe functie kregen, hebben we het onderzoek naar de emissies door veehouderijen een hogere prioriteit gegeven. Daardoor is de uitvoering van dit onderzoek doorgeschoven naar 2017.

4.4 Jaarlijkse begrotingscirculaire gemeenten (raad + college)

We sturen jaarlijks een begrotingscirculaire met toetspunten en actuele ontwikkelingen, waardoor we de gemeenten vooraf informeren over onze uitgangspunten bij het beoordelen van de komende begroting. Gemeenten kunnen bij het opstellen/vaststellen van de begroting rekening houden met deze uitgangspunten en worden achteraf niet verrast door eventuele opmerkingen of een interventie van ons. De bouwstenen van deze circulaire worden in landelijk verband vastgesteld.
In maart van 2016 hebben we zowel de gemeenteraden als de colleges van burgemeester en wethouders de begrotingscirculaire gestuurd.

4.5 Archivering bij ketensamenwerking

Lokale overheden voeren steeds meer taken uit in samenwerking met andere organisaties (overheden en niet-overheden). Daarbij maken ze heel 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 bijvoorbeeld aan de gevolgen van de drie decentralisaties in het sociaal domein, waarbij heel veel (medische) informatie over mensen wordt uitgewisseld.
Samen met de Erfgoedinspectie en het Stadsarchief Rotterdam doen we een onderzoek naar de risico's voor de informatievoorziening bij ketensamenwerking. Hierbij zullen we focussen op ketens waarbij zowel onderdelen van de rijksoverheid als Brabantse lokale overheden betrokken zijn.
In 2016 hebben we een onderzoek gedaan naar de archivering van informatie die ontstaat bij het beschikken op een omgevingsvergunning. Daartoe hebben we onderzoek gedaan bij drie gemeenten, één waterschap, drie omgevingsdiensten, een veiligheidsregio en onderdelen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).
In het tweede kwartaal van 2017 zullen we de resultaten van dit onderzoek publiceren.

4.6 Verbetering horizontale controle door gemeenteraden

Afgelopen jaar heeft een stagiaire van de Avans Hogeschool in 's-Hertogenbosch onderzocht op welke manier gemeenteraden door de colleges van burgemeester en wethouders worden geïnformeerd over de beoordelingen door de provincie. Daaruit bleek onder andere dat slechts bij driekwart van de gemeenteraden de provinciale oordelen met betrekking tot het Omgevingsrecht op de agenda staat. De overige gemeenteraden worden blijkbaar niet op de hoogte gesteld van onze oordelen.
Naar aanleiding van deze constateringen hebben we afgelopen jaar verschillende presentaties gegeven bij de kringen van griffiers. Het doel daarvan was om om hun duidelijk te maken wat de rollen van de gemeenteraad en het college van gedeputeerde staten zijn binnen het interbestuurlijk toezicht. Daarnaast hebben we een factsheet gemaakt, waarin we het IBT-proces (inclusief relevante data) hebben beschreven.

4.7 Rolopvatting gemeenteraden en provincie als toezichthouders

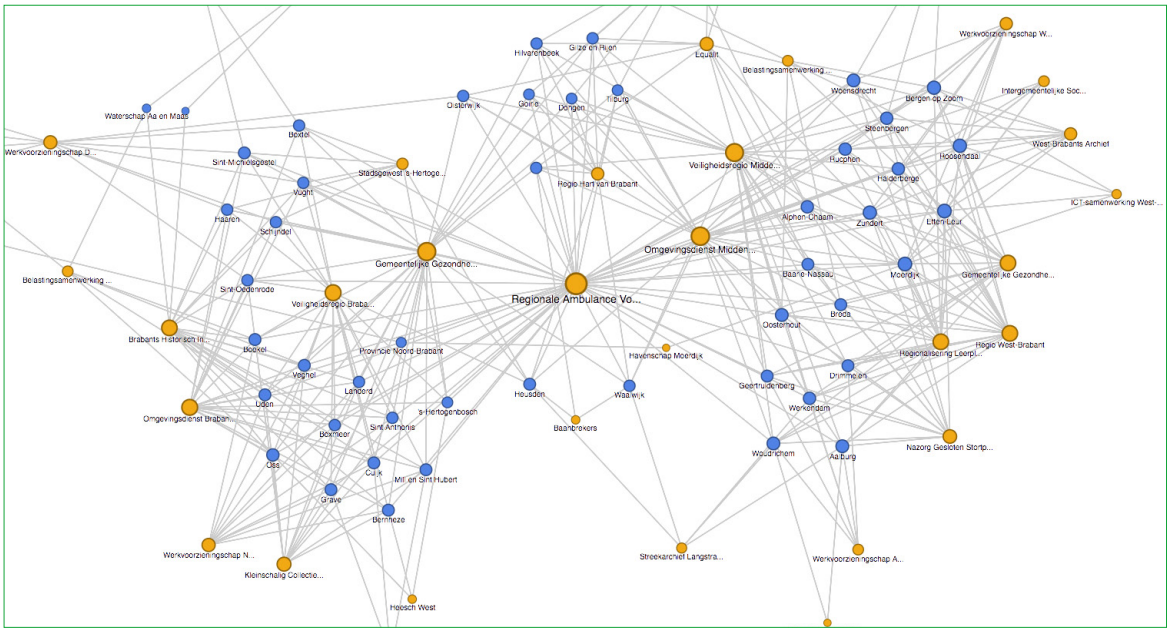
Een andere student van de Avans Hogeschool deed in 2016 onderzoek naar de rolopvatting van gemeenteraden als toezichthouder. Hierbij ging het vooral om de vraag op welke manier de horizontale controle binnen de gemeenten versterkt kan worden. Uit het onderzoek kwamen verschillende verbetervoorstellen naar voren, waaronder het jaarlijks openbaar maken van alle scores van de gemeenten, het actiever delen van kennis en best practices met gemeenten en het IBT-proces optimaliseren in samenwerking met de gemeenten.
Deze aanbevelingen zijn overgenomen in onze werkwijze en onderzoeken in 2017.

4.8 Voorlichting nieuwe werkwijze systematisch archieftoezicht

Zoals ook blijkt uit paragraaf 3.1is met ingang van 2016 het interbestuurlijk archieftoezicht veranderd. Om de gemeente- en waterschapsbesturen hierover te informeren hebben we hen hierover in maart 2016 geïnformeerd via een aparte "Factsheet systematisch archieftoezicht." Begin 2017 hebben we de factsheets aangevuld op basis van vragen en opmerkingen die we de voorgaande maanden hebben ontvangen. De aangepaste factsheets zijn gepubliceerd op www.brabant.nl/archieftoezicht.

4.9 Prioritering gemeenschappelijke regelingen op basis van belang / risico

Niet alleen de Brabantse gemeenten en waterschappen, maar ook de Brabantse gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en/of waterschappen vallen onder het interbestuurlijk toezicht. Hierbij gaat het overigens enkel om de gebieden archieftoezicht en financieel toezicht.
In 2016 hebben we een inventarisatie gemaakt van alle gemeenschappelijke regelingen die in Noord-Brabant gevestigd zijn. Dit leverde een lijst op met 49 gemeenschappelijke regelingen. Hiervan vallen er vijf niet onder het provinciale interbestuurlijk toezicht, omdat de provincie zelf deelnemer is aan de gemeenschappelijke regeling. Dit zijn bijvoorbeeld de drie omgevingsdiensten.



Hierboven staat een deel afgebeeld van het netwerkdiagram met alle gemeenschappelijke regelingen dat we gemaakt hebben. Het volledige diagram is hier te vinden.
Vervolgens hebben we op basis van de taakvelden van de gemeenschappelijke regelingen een risico-inschatting gemaakt voor het archieftoezicht en het financieel toezicht. In september 2016 hebben we onze eerste inzichten met verschillende gemeentesecretarissen besproken tijdens een bijeenkomst in het provinciehuis.
Uiteindelijk hebben we voor het archieftoezicht de regelingen op het terrein van gezondheidszorg, veiligheid en het sociaal domein als normaal risico ingeschat. Alle andere regelingen hebben we als laag risico beoordeeld. Hierbij gaat het om 18 regelingen met een normaal risico. Bij financieel toezicht zijn enkel de 13 regelingen in het sociaal domein als normaal risico ingeschat.
Deze uitkomsten hebben we in december aan de directies van de Brabantse gemeenschappelijke regelingen gepresenteerd tijdens een informatiebijeenkomst in het provinciehuis.
In het Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2017 is op basis van deze waardering de werkwijze ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen nader uitgewerkt.

4.10 Archivering van audio- of video-opnamen van raadsvergaderingen

Eind 2015 onderzochten wij de digitale verslaglegging van de gemeenteraadsvergaderingen via zogenaamde audio- en videotulen. Aan alle 47 Brabantse gemeenten die audio- of videotulen publiceren via hun website werd een vragenlijst toegestuurd. Uiteindelijk reageerden 31 gemeenten.

De belangrijkste conclusie was dat de wijze waarop de meeste gemeenten de opnamen beheren, geen garantie biedt dat zij permanent over de audio- en videotulen kunnen beschikken en deze kunnen raadplegen. De verantwoording over het handelen van de gemeenteraad komt daarmee in het gedrang, omdat de status van de opnamen als verslaglegging van de raadsvergadering niet altijd (goed) is geregeld.
Eind 2016 hebben we het rapport met de onderzoeksresultaten naar alle Brabantse gemeenten gestuurd. Daarbij hebben we ze voor achtergronden en aanbevelingen voor een praktische aanpak voor het beheren en archiveren van audio- en videotulen verwezen naar het rapport *Videoverslaglegging duurzaam toegankelijk* van het Programma Archief 2020. In 2019 zullen wij opnieuw bekijken hoe de archivering van audio- en videotulen bij de lokale overheden is geregeld. Wij zullen dan de bevindingen per individuele gemeente rapporteren.

4.11 Externe veiligheid in bestemmingsplannen

De afgelopen jaren hebben we bij alle Brabantse gemeenten bekeken op welke manier de regelgeving voor de risico's van gevaarlijke stoffen is toegepast in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarvoor hebben we in totaal 180 verschillende bestemmingsplannen onderzocht. Bij 48 bestemmingsplannen was externe veiligheid -het risico bij het gebruik, transport of opslag van gevaarlijke stoffen- op alle onderdelen goed meegenomen. Bij de overige 132 bestemmingsplannen was er sprake van een of meerdere tekortkomingen, variërend van urgente problemen die direct opgelost moesten worden tot het niet op de juiste manier verwerken van het advies van de Veiligheidsregio. In 12 bestemmingsplannen was er sprake van een urgente situatie omdat een woning, school of zorginstelling te dicht bij een risicobron stond. In veel gevallen ging het om een LPG-tankstation dat te dicht bij kwetsbare gebouwen in de omgeving staat. Bij al deze situaties hebben de gemeenten actie ondernomen om de externe veiligheid te waarborgen. Bijvoorbeeld door de vergunde doorzet van LPG in te perken of door de regels van een bestemmingsplan aan te scherpen.
Uit het onderzoek blijkt dat de complexiteit van externe veiligheid en de bijbehorende regelgeving een belangrijke oorzaak is voor het onvoldoende verwerken van externe veiligheid in de bestemmingsplannen. Daarnaast is de afstemming en samenwerking tussen de organisatieonderdelen ruimtelijke ordening en externe veiligheid geen automatisme.

Wij hebben op basis van het onderzoek een reeks aanbevelingen gedaan om het vroegtijdig meewegen van externe veiligheid bij het opstellen van bestemmingsplannen te bevorderen. Daarnaast hebben we met de betreffende gemeenten afspraken gemaakt over het opheffen van de geconstateerde tekortkomingen. Inmiddels zijn we ook gestart met een vervolgproject, waarbij we al in het voorontwerpstadium van een planproces meekijken hoe de afweging van externe veiligheid plaatsvindt.
De volledige resultaten van het onderzoek zijn gepubliceerd in het rapport Onderzoek borging externe veiligheid in Brabantse bestemmingsplannen.

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 2016 ontvingen we van burgers in totaal 12 klachten, die verband hielden met de taakuitvoering door lokale overheden op het gebied van omgevingsrecht of archief- en informatiebeheer. Het ging daarbij om archieven die niet compleet zouden zijn, gemeenten die niet afdoende zouden optreden tegen geluidsoverlast, bij de handhaving van bestemmingsplannen te kort schoten of de werkwijze bij vergunningverlening en handhaving. De klachten hebben we met behulp van de inzet van mediationvaardigheden behandeld en allemaal in 2016 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.
In het *Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016 – 2019* staat dat we eens per jaar de uitkomsten van het systematisch toezicht zullen publiceren in de vorm van provinciale kleurenkaartjes per toezichtgebied en dashboards per gemeente. Deze hebben we begin 2017 aan alle gemeenten en waterschappen een dashboard gestuurd met daarin voor ieder toezichtgebied ons oordeel voor 2016. Omdat dit het eerste jaar van het "nieuwe" toezicht is, hebben we de kaartjes en dashboards zelf niet gepubliceerd. Uitzondering hierbij vormen de kaartjes over huisvesting vergunninghouders en financieel toezicht. Net als in de voorgaande jaren, hebben we die wel op de website gepubliceerd.

Naast de factsheet over het archieftoezicht (zie paragraaf 4.8) hebben we als uitvloeisel van de onderzoeken door de stagiaires (zie paragrafen 4.6 en 4.7) ook voor het interbestuurlijk toezicht in het algemeen en voor financieel toezicht en huisvesting vergunninghouders factsheets gemaakt. Deze zijn allemaal op de Brabantsite gepubliceerd.

Net als in de voorgaande jaren hebben we afgelopen jaar het interbestuurlijk toezicht ook weer verschillende keren besproken met een delegatie van het bestuur van de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) en de ambtelijke klankbordgroep Interbestuurlijk Toezicht.
Tenslotte hebben we het afgelopen jaar presentaties over het interbestuurlijk toezicht gegeven bij bijeenkomsten van de kringen van gemeentesecretarissen, kringen van griffiers en bijeenkomsten van de VBG.

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