

Interbestuurlijk Toezicht

door

Provincie Noord-Brabant

Afdeling Interbestuurlijk Toezicht
Provincie Noord-Brabant
Mei 2014

Inhoud	
Inleiding.....	3
H1: Het beleidsplan	4
H2: Activiteiten	7
H3: Afstemming intern en extern.....	28

Inleiding

In 2013 is een begin gemaakt met het invullen van het cyclisch interbestuurlijk toezicht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de systematiek die wordt gebruikt in het veld van de vergunningverlening, toezicht en handhaving en die wordt omschreven in (o.a.) de Wabo (wet algemene bepalingen omgevingsrecht). In deze cyclus is sprake van een meerjarig beleidsplan (2013-2015) waarin de beleidskeuzes en de doelen van het toezicht voor de middellange termijn worden weergegeven. De doelen uit het beleidsplan worden vervolgens vertaald in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, waarin op het niveau van werkresultaten en inspanningen een doorkijk wordt gegeven voor het eerstvolgende toezichtjaar. Gedurende het jaar vindt een continu proces van monitoren, bijsturen en bijstellen plaats, waarna na afloop van het jaar de behaalde resultaten, afgezet tegen de inspanningen, worden vastgelegd in een jaarverslag.

Het voor u liggende jaarverslag is dan ook de eerste in een reeks. In dit verslag wordt ingegaan op de activiteiten die in het interbestuurlijk toezicht zijn verricht. Per toezichtsgebied wordt beschreven hoe we het basistoezicht en de risico-inschatting hebben uitgevoerd (beschrijving van het proces), we gaan in op extra toezicht bij een aantal gemeenten en we geven aan welke concrete resultaten we behaald hebben. Dit jaarverslag levert geen individuele situatieschets per gemeente op.

Het doel van dit verslag is meervoudig. Het dient als verantwoordingsdocument, zowel uitvoerend ambtelijk richting GS als horizontaal van GS naar PS. Het draagt bij aan de transparantie van het toezicht naar de toezichtgenieters, zij kunnen teruglezen op welke wijze de provincie zijn rol als interbestuurlijk toezichthouder invult. Het dient als sturingsinstrument voor de vraag of de doelen uit het beleidsplan nog haalbaar zijn, danwel moeten worden bijgesteld en of de wijze van uitvoering moet worden bijgestuurd. Tenslotte dient het als verantwoording naar de Brabantse burgers, het verslag is openbaar, om te laten zien op welke wijze de provincie bijdraagt aan een veiliger en bestuurskrachtiger Brabant.

H1: Het beleidsplan

Uit het beleidsplan 2013-2015 kan worden opgemaakt wat de doelen van het interbestuurlijk toezicht in 2013 en verder waren.

Het doel van **toezicht op het archief en informatiebeheer** is om bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen (voortaan gemeenten etc.) te komen tot een betrouwbare informatievoorziening. Toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie is essentieel voor goed bestuur. Hierbij is het op orde zijn van de digitale en papieren informatiehuishouding en archivering een voorwaarde om alle andere overheidstaken goed uit te kunnen voeren. Wanneer de overheidsarchieven niet volledig en betrouwbaar zijn belemmert dat een goede bedrijfsvoering en verantwoording naar de samenleving.

Van **financieel toezicht op gemeenten** is het doel het bevorderen van een gezonde financiële positie van gemeenten. Financieel toezicht is er mede op gericht, dat gemeenten geen beroep hoeven te doen op middelen van de collectiviteit van de gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet).

Het doel van het toezicht op de **huisvesting van statushouders** is er zeker van te zijn dat gemeenten voldoen aan het gestelde in art. 60b van de huisvestingswet, namelijk het beschikbaar stellen van voldoende huisvesting voor statushouders. Statushouders zijn asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen.

Het toezicht op de **monumentenzorg** kan in algemene zin worden geduid als het verzamelen van informatie over de vraag of een monumentenzorg handeling of zaak op gemeentelijk niveau voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zonodig interveniëren. Het betreft in essentie de beoordeling van de taakbehartiging van gemeenten op het gebied van de monumentenzorg op de deelterreinen archeologie, cultuurhistorie en monumenten. Met andere woorden op het gebied van ons onroerend erfgoed.

Het interbestuurlijk toezicht op het **omgevingsrecht** is gericht op een correcte uitvoering van wettelijke medebewindtaken in het domein omgevingsrecht daar waar zich risico's of knelpunten voordoen. Het betreft zowel medebewindtaken gevorderd door rijkswetgeving als medebewindtaken gevorderd door provinciale regelgeving. De provincie legt daarbij het accent op de medebewindtaken van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het interbestuurlijk toezicht op de **externe veiligheid** richt zich op het bevorderen van de spontane naleving van de wettelijke medebewindtaken door gemeenten en waterschappen om risico's voor externe veiligheid te voorkomen danwel zoveel mogelijk te beperken, waardoor de kwaliteit van de (fysieke) leefomgeving verbetert en tevens recht wordt gedaan aan de voorbeeldfunctie van de overheid.

Het toezicht op de **Ruimtelijke Ontwikkeling** heeft als doel de provinciale belangen als opgenomen in de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en geborgd in de Verordening ruimte veilig te stellen in gemeentelijk ruimtelijke plannen.

De provincie heeft de hoofdlijnen van het provinciaal ruimtelijk beleid vastgelegd in de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening. De te beschermen provinciale ruimtelijke belangen zijn vastgelegd in de Verordening ruimte 2014. Deze verordening is op 14 maart 2014 door Provinciale Staten vastgesteld

en op 18 maart 2014 in werking getreden en vormt het provinciaal toetsingskader voor gemeentelijk ruimtelijke plannen.

De provincie is, naast de toezichthouder op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, ook de toezichthouder op de **waterschappen**. Het toezicht op het waterschap als functioneel bestuur ligt van oudsher bij de provincies omdat zij primair verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het waterschapsbestel. De waterschappen worden ingesteld door Provinciale Staten bij verordening (reglement) waarbij de provincie het beheersgebied begrensd en aangeeft wat de taken van het betreffende waterschap zijn. Het reglement bevat eveneens regels voor de inrichting en samenstelling Van het waterschapsbestuur.

Een bijzonder kenmerk van het toezicht op de waterschappen is dat het mede tot doel heeft de functionele bestuurslaag in te passen in het algemeen bestuur.

Het toezicht op de waterschappen kent een drietal sporen: beleidstoezicht, financieel toezicht en institutioneel toezicht (het toezicht op de organisatie).

Het beleidsgerichte toezicht heeft tot doel samenhang en doelmatigheid van het regionaal waterbeheer te bewaken. Het beleidsgerichte toezicht ligt bij de provincie vanwege onze rol van kadersteller en regisseur over het integraal gebiedsgericht beleid.

De provincie bewaakt dat de uitvoering door het waterschap voldoet aan de normen vanuit wet en regelgeving, en de kaderstelling vanuit het Provinciaal Waterplan.

Het financieel toezicht op de waterschappen heeft als doel te bewaken dat het waterschap financieel gezond blijft en dat er wordt voldaan aan de wettelijke vereisten aan de financiën en de belastingverordening voor de kostentoedeling (wettelijk opgedragen toezichtstaken Waterschapswet en FIDO).

Het institutioneel toezicht heeft als doel te bewaken dat het waterschap als instelling functioneert volgens de regels voor haar organisatie op grond van de Waterschapswet en het provinciale reglement.

Organisatiedoelen

Los van bovenstaande doelen en resultaten van de verschillende toezichtgebieden is in 2013 ook intensief gewerkt aan de nieuwe toezichtorganisatie. Per 1 april maakt het interbestuurlijk toezicht op 4 aandachtsgebieden (omgevingsrecht, archief en informatiebeheer, financiën gemeenten en waterschappen en huisvesting verblijfsgerechtigden) deel uit van de stafafdeling Bestuurlijke Organisatie en Toezicht. Binnen deze stafafdeling is een afzonderlijke afdeling Interbestuurlijk Toezicht gevormd, naast de onderdelen Relatiemanagement en Bestuurlijke Organisatie. Ook het programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant maakt onderdeel uit van BO&T. Met de andere aandachtsgebieden wordt intensief contact onderhouden en zijn afspraken gemaakt om te komen tot een uniforme(re) wijze van interbestuurlijk toezichthouden.

In 2013 is een aantal activiteiten verricht voor de verdere ontwikkeling van het IBT. Er is een begin gemaakt met het cyclisch toezichtproces (zie eerder), de vorm en wijze van toezichthouden zijn onderwerp geweest van bijsturing en consultatie bij gemeenten en er zijn activiteiten ontplooid om het horizontaal toezicht (het toezicht van de raad op het college) verder te ontwikkelen. Deze activiteiten

hebben geleid tot ambtelijke rondetafelbijeenkomsten over de wijze waarop wij het toezicht invullen (proces en communicatie), bijeenkomsten die in 2014 worden voortgezet. Voor raadsleden is, in samenwerking met het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), een aantal filmpjes ontwikkeld waarin wordt ingegaan op het interbestuurlijk toezicht, de relatie met het horizontaal toezicht en de instrumenten die daarbij ter beschikking staan.

H2: Activiteiten

In dit hoofdstuk worden per aandachtsgebied de uitgevoerde toezichtactiviteiten beschreven. Daarbij vindt, conform het uniform toezichtproces, een onderverdeling plaats in ‘basistoezicht’, ‘risico-inschatting en prioritering’, ‘extra toezicht’ en ‘interventie’ plaats. Ook worden per toezichtgebied de behaalde resultaten van het toezicht in 2013 beschreven.

2.1 Archief en informatiebeheer

Het toezicht op archief en informatiebeheer richt zich op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. De bedoeling van het archieftoezicht is om te komen tot een betrouwbare informatievoorziening. Toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie is essentieel voor goed bestuur. Hierbij is het op orde zijn van de digitale en papieren informatiehuishouding en archivering een voorwaarde om alle andere overheidstaken goed uit te kunnen voeren. Wanneer de overheidsarchieven niet volledig en betrouwbaar zijn belemmert dat een goede bedrijfsvoering en verantwoording naar de samenleving.

2.1.1 Basistoezicht

Het toezicht op archief en informatiebeheer is, in principe, uitgevoerd op basis van door gemeenten, waterschap en gemeenschappelijke regeling aangeleverde toezichtinformatie. Deze werkwijze is conform de algemene beleidskaders voor IBT en conform het Aanvullend beleidskader archieftoezicht Noord-Brabant ‘Nieuwe Schoenen’, oktober 2012. Om het archieftoezicht goed te kunnen uitvoeren is de archiefinspectie – in belangrijke mate - afhankelijk van de toegezonden informatie van lokale overheden. Het afgelopen jaar moet duidelijk gezien worden als een overgangsjaar, de oogst bleek mager. Toezichtinformatie werd ontvangen van de gemeenten Alphen-Chaam, Best, Maasdonk, Moerdijk en Waalwijk. De ontvangen toezichtinformatie is toegevoegd aan de reeds aanwezige informatie van de betreffende gemeente etc.

Tijdens de contacten met lokale overheden is nadrukkelijk aandacht geschonken aan de veranderingen in het interbestuurlijk archieftoezicht als gevolg van de inwerkingtreding van de Wrgt (wet revitalisering generiek toezicht). Ondanks de voorlichtingsactiviteiten voorafgaande aan de wetwijziging bleken lokale overheden nog onvoldoende op de hoogte hiervan. Ook de daarmee gepaard gaande versterking van de horizontale verantwoording en kwaliteitsborging binnen overheden bleek in de praktijk nog onderbelicht.

2.1.2 Risico-inschatting en prioritering

Begin 2013 is van iedere gemeente, waterschap en gemeenschappelijke regeling de bestaande situatie met betrekking tot de archiefzorg en –beheer in beeld gebracht aan de hand van de informatie die aanwezig was in de dossiers van GS en de archiefinspectie. Aan de hand daarvan zijn tevens bestaande knelpunten in beeld gebracht. Indien een gemeente etc. aantoonbaar in gebreke was gebleven met betrekking tot een of meerdere aspecten van archiefzorg en/of –beheer is gekozen voor een realitycheck. De gemeente Waalre is bezocht als gevolg van de brand in het gemeentehuis in 2012.

Aangezien geconstateerd werd dat veel gemeenten in gebreke waren gebleken met het tijdig overbrengen (na 20 jaar) van hun archieven en het adequaat archiveren van digitale agenda’s van bestuurders is een voorlichtingstraject dienaangaande gestart.

De voortschrijdende digitalisering bij de overheid zorgt voor verhoging van de complexiteit bij de overheidsarchivering. Omdat dit in de praktijk een reëel risico betekent voor de betrouwbaarheid van de informatievoorziening en archivering zijn in 2013 bij 15 gemeenten realitychecks uitgevoerd om

inzicht te krijgen in de stand van zaken van de duurzame digitale toegankelijkheid (vindbaarheid en betrouwbaarheid).

2.1.3 Extra toezicht op basis van risico

Activiteiten en resultaten:

Voorlichting

- Met het oog op het belang van het adequaat archiveren van agenda's van bestuurders hebben alle lokale overheden een brief met brochure ontvangen waarin informatie werd gegeven over de noodzaak van archiveren.
- In het kader van de borging van de toegankelijkheid en openbaarheid van overheidsarchieven zijn gemeenten nog eens nadrukkelijk herinnerd aan de verplichting van tijdige overbrenging van archieven naar de archiefbewaarplaats. De daarvoor in aanmerking komende gemeenten zijn gewezen op hun achterstand in overbrenging van archiefbescheiden dan wel gecompimenteerd met het tijdig overbrengen hiervan.

Voor het behoud van archieven is bewaring in archiefruimten en -bewaarplaatsen die voldoen aan de daarvoor geldende eisen op grond van Archiefwet en Regelgeving van belang. In dat verband werden de volgende gemeenten benaderd die op dat moment in gebreke gebleven waren.

- B&W van Den Bosch moesten garanderen dat de archiefbescheiden per 1 juli 2013 zouden berusten in een adequate archiefbewaarplaats. Inmiddels zijn de bewaaromstandigheden van de archiefbewaarplaats bij het Stadsarchief van 's-Hertogenbosch verbeterd en is een veilige bewaring geborgd.
- Monitoring van de vereiste aanpassing van de archiefruimte van de gemeente Nuenen heeft geleid tot het op orde zijn van de archiefruimte.
- Met de gemeenten Tilburg en Loon op Zand werd overleg gevoerd over de geschiktheid van de gekozen externe particuliere bewaaromgeving.
- Bij 10 gemeenten zijn realitychecks uitgevoerd naar de toestand van de archiefruimten voor de akten Burgerlijke Stand.

Overbrenging bouwdoSSIERS gemeente Moerdijk

- In 2013 is verschillende malen contact geweest met de gemeente Moerdijk over de overbrenging van de bouwdoSSIERS naar het Regionaal Archief West-Brabant. Laatste stand van zaken is dat de doSSIERS uiterlijk 1 juni 2014 zullen zijn overgebracht.

Digitale duurzaamheid

- Om inzicht te krijgen in de stand van zaken van de duurzame digitale toegankelijk zijn in 2013 realitychecks uitgevoerd bij 15 gemeenten. De uitkomsten hiervan zijn zorgelijk. Alle bezochte gemeenten hebben in meer of mindere mate een digitale werkomgeving gerealiseerd, maar daarbij (nog) niet als vanzelfsprekend de duurzame toegankelijkheid geregeld en geborgd.
- In de afgelopen jaren hebben 4 gemeenten een machtiging tot vervanging ontvangen van GS. Bij deze gemeenten werd onderzocht of de vervanging is uitgevoerd conform het door burgemeester en wethouders genomen besluit. Dit bleek bij allen het geval.

Samenwerkingstrajecten van archiefdiensten:

Schaalgrootte en organisatiewijze van bestaande lokale en regionale archiefdiensten blijken in de praktijk vaak niet meer berekend op de vele eisen die aan archiefbeheer worden gesteld. Door bundeling van krachten kan een kwaliteitsniveau gerealiseerd worden, dat bij elke dienst afzonderlijk

(financieel) niet haalbaar zou zijn. In 2013 zijn de volgende samenwerkingstrajecten nauwlettend gevolgd:

- De beoogde samenwerking van de gemeentearchieven Breda en Roosendaal, het Regionaal Archief West-Brabant te Oudenbosch en het Historisch centrum Markiezenhof te Bergen op Zoom heeft geleid tot het streefdoel om per 2015 tot één geïntegreerde West-Brabantse archieforganisatie te geraken. Breda heeft besloten om vooralsnog af te zien van samenwerking.
- De voorgenomen fusie van het Gemeentearchief Waalwijk met het Streekarchief Land van Heusden en Altena is inmiddels een feit. Waalwijk is aangehaakt bij de gemeenschappelijke regeling van het Streekarchief waarna de naamgeving is gewijzigd in Streekarchief Langstraat, Heusden en Altena.

Extra toezicht als gevolg van een calamiteit

- Naar aanleiding van de brand in 2012 in het gemeentehuis en de verhuizing naar een nieuwe locatie is de gemeente Waalre bezocht ter bespreking van de huidige situatie van het archief en informatiebeheer

2.1.4 Interventie

De in 2013 gepleegde interventies zijn terug te vinden in paragraaf 2.1.3.

2.1.5 Resultaten in 2013

De in 2013 behaalde resultaten zijn terug te vinden in paragraaf 2.1.3.

2.1.6 Inzet in uren 2013

De personele inzet die is opgenomen in het meerjarig beleidsplan (2,6 fte) is in 2013 voor de uitvoering van het toezicht ingezet.

2.2 Financiën lagere overheden

Het financieel toezicht op gemeenten heeft zich, naast het reguliere toezicht, vooral gericht op de vraag hoe de gemeenten reageren op de economische crisis. Geconstateerd werd dat opvallend veel gemeenten (62 van de 67) bij de begroting 2014 aanstuurden op een structureel en reëel sluitende jaarschijf 2014. Daarbij werden de gemeenten geholpen door een zeer positieve algemene uitkering voor (alleen) 2014. Daarnaast speelde mee, dat er op 19 maart 2014 gemeenteraadsverkiezingen waren. De zittende raad had de focus hoofdzakelijk op 2014, omdat veel raden niet ‘over het graf heen wilden regeren’. Oplossingen om de meerjarenramingen weer sluitend te krijgen laat men veelal over aan de nieuw gekozen raad.

2.2.1 Basistoezicht

Het belangrijkste (cyclische) onderdeel van het financieel toezicht op gemeenten in 2013 was het beoordelen van de ingezonden begroting 2014 en het bepalen van de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2014. Alle begrotingen van de 67 gemeenten zijn in 2013 (beperkt) onderzocht en is de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2014 aan de gemeenten kenbaar gemaakt. Tevens zijn de jaarrekeningen 2012 van alle gemeenten onderzocht. De jaarrekeningen 2012 geven input voor de realiteit van de ramingen die in de begroting 2014 opgenomen zijn.

2.2.2 Risico-inschatting en prioritering

Voor alle 67 gemeenten is een risico-inschatting gemaakt en is er een scan gemaakt van de begroting 2014 (beperkt onderzoek naar de belangrijkste onderdelen van de begroting). Door middel van een scoretabel wordt de categorie-indeling bepaald. De categorie-indeling dient primair om te bepalen of de begroting van een gemeente beperkt of uitgebreid onderzocht wordt. De categorie-indeling is niet bedoeld om uitsluitsel te geven over de financiële gezondheid van een gemeente.

- Categorie 1: gerede twijfel over het structureel en reëel sluitend zijn van de begroting (mogelijk zelfs een traject van preventief toezicht).
- Categorie 2: enige twijfel over het structureel en reëel sluitend zijn van de begroting.
- Categorie 3: geen/weinig twijfel over het structureel en reëel sluitend zijn van de begroting.

Gemeenten die in categorie 3 ingedeeld zijn, worden na het beperkt onderzoek niet verder onderzocht. De gemeenten die in categorie 1 en 2 ingedeeld zijn worden nog wel verder onderzocht. Bij de categorie 2 gemeenten kan dit verdere onderzoek ook nog na 1 januari plaatsvinden.

Het resultaat van het beperkte begrotingsonderzoek 2014 is:

- Categorie 1: 18 gemeenten (2013: 24 gemeenten)
- Categorie 2: 00 gemeenten (2013: 22 gemeenten)
- Categorie 3: 46 gemeenten (2013: 21 gemeenten)
- Categorie niet bepaald: 3 gemeenten (2013: 0 gemeenten)

Van de gemeenten Gemert-Bakel en Nuenen was het op voorhand al duidelijk, dat zij (vanwege een negatieve algemene reserve) voor het begrotingsjaar 2014 onder preventief toezicht zouden vallen. De gemeente Maasdonk valt vanwege herindeling voor het begrotingsjaar 2014 onder preventief toezicht. Voor deze 3 gemeenten is er geen categorie-indeling bepaald, omdat het op voorhand duidelijk was dat de begrotingen uitgebreid onderzocht zouden worden.

2.2.3 Extra toezicht op basis van risico

Van de 18 gemeenten die ingedeeld zijn in categorie 1 en van de 3 gemeenten die onder preventief toezicht staan voor het begrotingsjaar 2014 zijn de begrotingen uitgebreid onderzocht. Daarnaast waren er nog 7 gemeenten die voor het 4^e achtereenvolgende jaar in categorie 3 ingedeeld waren. Voor deze gemeenten zijn de begrotingen ook uitgebreid onderzocht.

62 van de 67 gemeenten hebben een structureel en reëel sluitende begroting 2014. Van deze 62 gemeenten hebben 26 gemeenten ook de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht. 3 gemeenten hebben alleen het laatste jaar van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht. Dit leidt tot de volgende tabel:

	Ja	Nee
Begroting 2014 sluitend?	62	5
Sluitend meerjarenperspectief 2015-2017?	29	38
Begroting en (laatste jaar) meerjarenraming sluitend (van de 62)	26	36
Voldoende weerstandscapaciteit	62	5

3 gemeenten staan voor het begrotingsjaar 2014 onder preventief toezicht. Van de gemeenten Gemert-Bakel en Nuenen was vooraf al bekend, dat zij voor het begrotingsjaar 2014 onder preventief toezicht zouden vallen vanwege een negatieve algemene reserve. De gemeente Maasdonk staat voor het begrotingsjaar 2014 onder preventief toezicht vanwege de voorgenomen herindeling met de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss per 1 januari 2015. Maasdonk heeft overigens zowel de begroting 2014 als de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht. Voor de overige 64 gemeenten geldt in 2014 het (reguliere) repressieve toezicht.

In de tabel is aangegeven, dat 5 gemeenten onvoldoende weerstandscapaciteit hebben. Naast de al genoemde gemeenten Gemert-Bakel en Nuenen zijn dat de gemeenten Deurne, Halderberge en Maasdonk.

2.2.4 Interventie

Voorafgaand, tijdens en na het begrotingsonderzoek zijn er met enkele gemeenten trajecten opgestart.

Breda (stelselwijziging investeringen grondexploitatie)

Aan de gemeente Breda is voor het moment van besluitvorming tot het doorvoeren van een stelselwijziging kenbaar gemaakt onder welke voorwaarden investeringen uit de grondexploitatie gehaald kunnen worden. Op basis van het door de raad genomen besluit waren wij van oordeel, dat de verwerking in de jaarrekening 2012 niet rechtmatig was, vanwege het feit dat er sprake was van een besluit tot de stelselwijziging na 31 december 2012. Daarnaast waren wij van mening, dat het raadsbesluit te algemeen was geformuleerd. De onderbouwing voor het besluit ontbrak. De accountant van Breda was echter van mening, dat de stelselwijziging rechtmatig verwerkt was in de jaarrekening 2012. Ten eerste omdat de accountant wel overtuigd was van de gewijzigde omstandigheden waarvan sprake moet zijn. Ten tweede omdat de notitie van de commissie BBV van 26 april 2013 (waarin de voorwaarden nog eens toegelicht werden) in de ogen van de accountant op zijn vroegst relevant was voor het begrotingsjaar 2013 dan wel 2014.

GS was daarop van mening dat de gemeenteraad van Breda het oordeel toekomt om de redenering van de accountant al dan niet te volgen. GS was daarnaast van mening dat het college van B&W van Breda op een serieuze wijze een aanvang had gemaakt met de gezondmaking van het grondbedrijf. Daarom zag GS, kijkend naar de (meerjaren)begrotingspositie van Breda, geen aanleiding tot een interventie.

Breda (achterstallig onderhoud wegen)

De gemeente Breda maakt al enige tijd melding van achterstallig onderhoud wegen in de begrotingen, zonder daar een bedrag aan te koppelen. Mede vanwege veel klachten over de onderhoudstoestand heeft de Rekenkamer van Breda het wegenonderhoud onderzocht (rapport van een deskundig bureau). Het achterstallig onderhoud werd becijferd op € 22 miljoen.

De gemeente Breda stelt voor om het achterstallig onderhoud weg te werken in 8 jaar met een jaarlijks bedrag van circa € 2,5 miljoen. Aan de gemeente Breda is kenbaar gemaakt, dat het wegwerken van achterstallig onderhoud binnen een redelijke termijn van 4 jaar dient plaats te vinden.

In het voorjaar van 2014 is tijdens een werkbezoek van gedeputeerde B. Pauli nogmaals uitgesproken, dat de gemeente Breda voldoende budget beschikbaar dient te stellen, zodat het achterstallig onderhoud binnen een redelijke termijn ingelopen wordt. Bij de begroting 2015 wordt de situatie van het achterstallig onderhoud wegen wederom door ons beoordeeld. Wanneer het achterstallig onderhoud niet binnen een redelijke termijn opgelost wordt, kan dit betekenen dat de gemeente Breda niet voor de gebruikelijke vorm van repressief toezicht in aanmerking komt.

Werkendam

Met een raadsdelegatie van de gemeente Werkendam is, voor onze bepaling van de vorm van toezicht, in een bestuurlijk overleg duidelijk gemaakt dat de gemeente Werkendam onze opmerkingen, die gemaakt worden in de begrotingsbrief, serieus dient te nemen. De oorspronkelijk goede financiële positie van de gemeente Werkendam neemt jaarlijks af. De 'lucht' in de begroting is er inmiddels wel uit en het wordt tijd, dat de gemeente maatregelen neemt om een gezonde financiële positie te handhaven.

Uden

Met de gemeente Uden is voor de bepaling van de vorm van toezicht een traject van preventief toezicht doorlopen. In onze ogen was er geen sprake van een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting, met als belangrijkste opmerking dat er onvoldoende budget voor onderhoud wegen in de begroting opgenomen was om het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau te handhaven.

Het preventief toezicht is uiteindelijk niet ingesteld, omdat de toezegging werd gedaan dat het college van B&W in het 1^e kwartaal 2014 een voorstel aan de raad zou aanbieden waarmee de raad het kwaliteitsniveau en het daarvoor benodigd budget zou vaststellen. Bij de begroting 2015 wordt de situatie van het onderhoud wegen wederom door ons beoordeeld.

2.2.5 Resultaten in 2013

De volgende concrete resultaten zijn behaald:

- De begrotingen 2013 van de categorie 2-gemeenten zijn onderzocht en aan de betreffende gemeenten zijn onze opmerkingen kenbaar gemaakt.
- De begrotingen van de preventieve gemeenten Nuenen en Gemert-Bakel zijn uitgebreid onderzocht en de gemeenten hebben bericht van ons gekregen dat de begroting 2013 goedgekeurd is.

- Voor de preventieve gemeente Gemert-Bakel is een verdiepingsonderzoek uitgevoerd.
- In verband met de herin te delen gemeente Maasdonk is er in 2013 een herindelingsscan opgevoerd voor de gemeenten 's-Hertogenbosch-Maasdonk-Oss.
- De instrumenten van het risicogericht en proportioneel financieel toezicht zijn intern geëvalueerd. Verbeteringen zijn doorgevoerd bij de begrotingsronde 2014.
- De gemeenten (plus gemeenschappelijke regelingen) zijn herverdeeld onder de medewerkers. Hiermee is invulling gegeven aan de afspraak dat de gemeenten om de $\pm$ 4 jaar wisselen.
- Alle gemeenten zijn in 2013 minimaal 1 x per jaar bezocht voor een gesprek.
- In april 2013 is een begrotingscirculaire gestuurd naar de gemeenten. In deze circulaire staan actualiteiten en onderwerpen waar wij de komende begrotingsronde aandacht aan schenken. Via deze brief worden de gemeenten op de hoogte gebracht van hetgeen ze bij het begrotingsonderzoek 2014 van ons kunnen verwachten.
- Het gemeenschappelijk toezichtkader is in 2013 niet geactualiseerd. Dit gebeurt in 2014.
- De jaarrekeningen 2012 van 67 gemeenten zijn onderzocht.
- De jaarrekeningen 2012 en begrotingen 2014 van 40 gemeenschappelijke regelingen zijn onderzocht.
- Het onderzoek naar de grondexploitaties is niet door ons zelf gedaan, maar door Deloitte Real Estate in opdracht van de ministeries van BZK en I&M. Wij hebben een rol als intermediair vervuld tussen Deloitte en de gemeenten. Afsproken was dat Deloitte de door hun geïnventariseerde gegevens via een databestand aan ons beschikbaar zou stellen. De geïnventariseerde cijfers vormden een onvoldoende basis om een betrouwbare analyse en rapportage op te kunnen stellen. Er zijn daarom slechts landelijke en algemene conclusies beschikbaar gekomen via het rapport van Deloitte Real Estate.
- De begrotingsronde 2014 is aangevangen op 1 oktober 2013. Op basis van risicogericht en proportioneel financieel toezicht is iedere gemeente ingedeeld in een categorie. Afhankelijk van de categorie-indeling is de begroting beperkt of uitgebreid onderzocht. Voor iedere gemeente is de vorm van toezicht voor het begrotingsjaar 2014 bepaald en medegedeeld.

2.2.6 Inzet in uren 2013

De personele inzet die is opgenomen in het meerjarig beleidsplan (8 fte) is in 2013 voor de uitvoering van het toezicht ingezet.

2.3 Huisvesting statushouders

Het interbestuurlijk toezicht op de huisvesting van statushouders richt zich op de vraag of gemeenten voldoende woonruimte ter beschikking stellen voor de huisvesting van verblijfsgechtigden.

2.3.1 Basistoezicht

Het toezicht op de huisvesting van statushouders kent twee toetsmomenten: 1 januari en 1 juli. Op deze data wordt, op basis van de gegevens van het COA, nagegaan of gemeenten hun halfjaarlijkse taakstelling hebben gerealiseerd. Als een gemeente zijn taakstelling heeft gerealiseerd, eindigt daarmee het toezicht voor het komende halfjaar. Pas op het volgende toetsmoment is er dan weer sprake van een toezichtactiviteit. Voor gemeenten die hun taakstelling niet hebben gerealiseerd is sprake van meer inspanning vanuit het toezicht. In deze gevallen dient namelijk te worden nagegaan het niet-realiseren van de taakstelling verwijtbaar is aan de gemeente. Ook dient de (relatieve) omvang van de achterstand en de eerdere achterstanden in de afweging te worden meegenomen. In alle gevallen zijn gemeenten die hun taakstelling niet hebben gerealiseerd onderwerp van een halfjaarlijks overleg met de regievoerders van het COA. Zij worden verzocht een inschatting te geven van de activiteiten van de gemeente, alsmede aan te geven of de gemeente in staat moest zijn om de taakstelling te realiseren. In het geval van een grotere of aanhoudende achterstand wordt ook contact opgenomen met de gemeente zelf. Ook daarbij staat het vaststellen van de verwijtbaarheid van de achterstand centraal. Daarnaast worden tijdens dit eerste contact al afspraken gemaakt over het eventueel inlopen van de achterstand of de (verdere) opschaling van het interventietraject.

2.3.2 Risico-inschatting en prioritering

Er is bij dit toezichtgebied geen sprake van een risico-inschatting en een daaropvolgende prioritering. Bij het bepalen of de gemeente aan de wettelijke taak heeft voldaan geldt immers maar één variabele: het al dan niet realiseren van de taakstelling. Wel vindt aan de hand van zaken als verwijtbaarheid, omvang van de achterstand en duur van de achterstand enige prioritering plaats in het interventietraject.

2.3.3 Extra toezicht op basis van risico

Van extra toezicht op basis van risico is in dit geval geen sprake. Extra toezicht kent voor dit aandachtsgebied zijn oorzaak altijd in de interventieladder (zie 2.3.4).

2.3.4 Interventie

Indien er sprake is van een relatief grote achterstand, een voortdurende achterstand of van een verwijtbare achterstand, wordt een begin gemaakt met het interventietraject in het kader van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Dit begint, na het constateren van de tekortkoming (stap 1) altijd met het bespreken van de tekortkoming met de gemeente (stap 2: valideren). Deze eerste gesprekken zijn altijd ambtelijk, kunnen vaak telefonisch of per mail worden afgedaan en zijn gericht op het checken van de constatering en het maken van afspraken om de achterstanden in te lopen. Aan de hand van dit gesprek wordt bepaald of een vervolgstap op de interventieladder wenselijk is, of dat er van uit kan worden gegaan dat de gemeente de opgelopen achterstand op korte termijn kan inlopen.

Als dat niet het geval is, dan wordt voor de betreffende gemeente overgegaan tot stap 3 van de interventieladder, het actief toezicht. In de meest milde vorm wordt aan stap 3 invulling gegeven door de gemeente te vragen de toezichthouder op de hoogte te houden van de voortgang van de plaatsing van verblijfsgechtigden via een tussentijdse rapportage. Ook kunnen in deze fase afspraken worden gemaakt over de snelheid van het inlopen van de achterstand of over eventuele inspanningsverplichtingen om het plaatsingsproces te bespoedigen. Indien deze afspraken niet het

gewenste resultaat opleveren, kan het ambtelijk contact worden opgeschaald naar bestuurlijk overleg en kan een begin worden gemaakt met de vervolgstappen in de interventieladder. Van dat laatste is in 2013 geen sprake geweest.

2.3.5 Resultaten in 2013

De huisvesting van verblijfsgerechtigden in Noord-Brabant kende in 2013 de nodige problemen. Op 1 januari 2013 bedroeg de totale achterstand voor Noord-Brabant 116 verblijfsgerechtigden. Bij het toetsmoment op 1 juli was dit opgelopen naar 271 verblijfsgerechtigden. Op 1 januari 2014 was sprake van een totale achterstand van 464 verblijfsgerechtigden. Op dit peilmoment hadden slechts 7 van de 67 Brabantse gemeenten geen achterstand opgelopen ten opzichte van de officiële taakstelling.

De oorzaak van de achterstanden (en het oplopen ervan) is meervoudig. Landelijk is sprake van een stagnerende huurmarkt, waardoor de mutatiegraad van woningen is afgenomen. Hierdoor krijgen corporaties minder vrije woningen ter beschikking, terwijl de woningen die wel beschikbaar komen (uiteraard) niet uitsluitend voor verblijfsgerechtigden beschikbaar zijn. Daarnaast is door de verhuurdersheffing en de crisis in de bouw ook de nieuwbouw van woningen vrijwel stil komen te liggen, waardoor ook hierdoor het aanbod stagneert van beschikbare woningen voor de doelgroep. Tenslotte blijken de maatregelen om de huren structureel te verhogen er toe te leiden dat steeds meer woningen hetzij boven de huurtoeslaggrens komen, hetzij op een andere manier niet meer betaalbaar zijn voor de verblijfsgerechtigden.

Daarnaast bleek ook de toestroom van verblijfsgerechtigden fors op te lopen. Dit was voor het ministerie van V&J aanleiding om tot twee maal toe de taakstelling tussentijds te verhogen. In het laatste geval, het tweede halfjaar van 2013 vond die verhoging plaats op een moment dat gemeenten niet meer in staat waren om deze nog tijdig te realiseren, gezien de doorlooptijd van het proces. Vanuit de provinciale toezichthouders is, in ambtelijk overleg, aangegeven dat tussentijdse verhogingen sowieso ongewenst zijn, maar dat een dermate late verhoging ook nog eens ongepast is. De provincies hebben vervolgens besloten om bij de invulling van hun toezicht de tussentijdse verhoging van het tweede halfjaar van 2013 een half buiten beschouwing te laten.

Bij het toedelen van verblijfsgerechtigden aan gemeenten (zie de site van het ministerie van V&J voor het proces) maakt het COA gebruik van een regionale indeling. Dit betekent dat kandidaten voor de verschillende provincies worden gevonden in vaste AZC's. Voor de provincie Noord-Brabant bleken de gekoppelde AZC's onvoldoende kandidaten te genereren om gemeenten in staat te stellen hun taakstelling in te vullen. Het gevolg daarvan was een achterblijvend aanbod en oplopende achterstanden. Dit heeft er toe geleid dat het COA in 2013 deels is teruggekomen van de strikte regionale benadering en het AZC in Luttelgeest ook aan de provincie Noord-Brabant heeft gekoppeld. Toen ook dit nog niet leidde tot voldoende aanbod is recenter ook het AZC in Musselkanaal aan onze provincie gekoppeld. Hoewel dit vervolgens wel weer leidde tot praktische problemen (reistijd/afstand) lijkt het aanbod aan verblijfsgerechtigden voor 2014 nu wel geborgd.

Bovenstaande argumenten, alsmede contacten met de Brabantse gemeenten, hebben geleid tot de conclusie dat in geen van de gevallen sprake is van een verwijtbare achterstand in de taakstelling. Wel zien we achterstanden oplopen of lang aanhouden, hetgeen toch reden is om met een aantal gemeenten in gesprek te gaan en stappen te zetten op de interventieladder. In geen van de gevallen gaan die stappen verder dan stap 3, het actief toezicht. Door het toepassen van deze stap ontstaat de mogelijkheid om met gemeenten in gesprek te blijven over de realisatie van de taakstelling en kunnen

afspraken worden gemaakt gericht op het inlopen van achterstanden. De gemeenten bevinden zich dan ook in wat ‘een licht regime van stap 3’ genoemd kan worden.

Op 1 januari 2014 bevonden 7 gemeenten zich onder het actief toezicht.

2.3.6 Inzet in uren 2013

De in het meerjarig beleidsplan opgenomen capaciteit (1,5 fte) is in 2013 voor de uitvoering van het toezicht ingezet.

2.4 Monumentenzorg

Het toezicht op de monumentenzorg kan in algemene zin worden geduid als het verzamelen van informatie over de vraag of een monumentenzorg handeling of zaak op gemeentelijk niveau voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zo nodig interveniëren. Het betreft in essentie de beoordeling van de taakbeartiging van gemeenten op het gebied van de monumentenzorg op de deelterreinen archeologie, cultuurhistorie en monumenten. Met andere woorden op het gebied van ons onroerend erfgoed.

2.4.1 Basistoezicht

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht van kracht geworden. Vanaf deze datum is het ook basistoezicht op de monumentenzorg een provinciale verantwoordelijkheid geworden. Najaar 2012 is het voornemen geformuleerd het basistoezicht op de monumentenzorg alleen te laten bestaan uit het verzamelen van informatie op grond van een te nemen Besluit van Provinciale Staten van Noord-Brabant inzake de verstrekking van toezichtinformatie. De reden hiervoor is dat wij als provincie zelf een onafhankelijk beeld willen kunnen vormen van de staat van de monumentenzorg in Noord-Brabant om binnenkomende klachten en meldingen goed te kunnen plaatsen. De reden hiervoor was dat op deelterreinen op landelijk niveau signalen waren vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties dat gemeenten de vigerende wet- en regelgeving op het gebied van de monumentenzorg niet of onvoldoende in acht nemen (bijv. mondelinge mededeling Bond Heemschut, werkplan Monumentenhuis Brabant en brief Nederlandse Vereniging van Archeologische Opgravingbedrijven aan het Rijk d.d. 20 december 2012).

Het verzamelen van toezichtinformatie is van kracht geworden in het genomen Besluit van Provinciale Staten van Noord-Brabant op 20 september 2013. Hierin werd bepaald dat de gemeenten de gegevens jaarlijks moeten verstrekken vóór 1 mei. Daardoor hebben wij in 2013 niet over toezichtinformatie kunnen beschikken en heeft er in dit introductiejaar geen basistoezicht plaatsgevonden.

2.4.2 Risico-inschatting en prioritering

De volgende handelswijze is afgesproken: Bij klachten vragen wij aan de melder de kwestie zelf te bespreken met de gemeente. Indien dit al gedaan is, maar niets heeft opgeleverd, adviseren wij de gemeente een onafhankelijk bemiddelaar in te schakelen om te helpen bij het zoeken naar een oplossing voor de kwestie. Als dat station ook al gepasseerd is, adviseren wij de melder een officiële klacht in te dienen. Indien ook deze fase al gepasseerd is en niets heeft opgeleverd, adviseren wij een officiële klacht in te dienen bij de gemeentelijke of nationale ombudsman.

Pas als dat alles gedaan is en niets heeft opgeleverd, nemen wij de klacht en/of melding m.b.t. vermeende wettelijke taakverwaarlozing in behandeling op grond van het basistoezicht. In 2013 heeft zo'n melding niet plaatsgevonden.

2.4.3 Extra toezicht op basis van risico

Indien er structurele klachten en/of meldingen van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties waren binnen gekomen en er bij een bepaalde gemeente sprake zou zijn geweest van een

structurele taakverwaarlozing op het gebied van de monumentenzorg, zouden wij deze gemeente(n) als risicovol hebben beschouwd en de interventieladder op het gebied van de monumentenzorg betreden hebben. Dit is in 2013 gelukkig niet nodig geweest.

2.4.4 Interventie

Dit is in 2013 niet nodig geweest.

2.4.5 Resultaten in 2013

De juridische positie voor het verzamelen van toezichtinformatie is van kracht geworden in het genomen Besluit van Provinciale Staten van Noord-Brabant op 20 september 2013. Hierin werd bepaald dat de gemeenten de toezichtgegevens jaarlijks moeten verstrekken vóór 1 mei. Omdat het van kracht worden van de verordening van na 1 mei stamt, beschikken wij over het jaar 2013 niet over systematische toezichtinformatie.

Op basis van die informatie krijgen wij in de toekomst een Brabant-breed beeld van het functioneren van de wettelijk verplichte monumentencommissies ex artikel 15 van de MW 1988 in het algemeen en de advisering m.b.t. de monumentzorg in het kader van de artikelen 38 en 38a in het bijzonder.

Hiervoor gaan we een tweetal indicatoren gebruiken:

1. het aantal adviezen die monumentencommissies hebben uitgebracht inclusief de gegevens van de beschermde monumenten waarop deze adviezen betrekking hebben;
2. het aantal adviezen die zijn uitgebracht op grond van de artikelen 38 en 38a van de MW 1988 inclusief de gegevens van de (potentiële) monumenten waarop deze betrekking hebben.

2.4.6 Inzet in uren 2013

In het overgangsjaar 2013 is er ten behoeve van de voorbereiding en implementatie van het basistoezicht op de monumentenzorg een inzet van ca. 0,1 fte geweest.

2.5 Omgevingsrecht

Het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van medebewindstaken op het domein omgevingsrecht richt zich op de vraag of een gemeente of waterschap in Brabant haar taken op het terrein van het omgevingsrecht goed uitvoert. Wij richten ons daarbij in hoofdzaak op de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving. En wel daar waar er sprake is van risico's voor veiligheid en volksgezondheid of kans op onherstelbare schade. Ook doen wij op alle gemeenten en waterschappen een check op tijdige bestuurlijke vaststelling van de handhavingsdocumenten. Tijdige vaststelling is een wettelijke eis en belangrijk voor een goede sturing op de handhavings-beleidscyclus en de instandhouding van een professionele handhavingsstructuur. Wanneer een gemeente of waterschap die taken niet goed uitvoert, kunnen wij ingrijpen. In het uiterste geval kunnen wij op kosten van een gemeente of waterschap een taak door iemand anders laten uitvoeren of aan de minister vragen om een genomen besluit te schorsen en te vernietigen.

In het beleidsplan IBT zijn de doelen en prioriteiten voor het interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht vastgesteld:

Beleidsdoel 1.

“Het zicht houden op de kwaliteit van de decentrale taakuitvoering door gemeenten en waterschappen en het beoordelen daarvan voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen. Dat gebeurt door het verzamelen en registreren van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, het vormen van een oordeel hierover en het zonedig naar aanleiding daarvan interveniëren ingeval van taakverwaarlozing of besluiten in strijd met de wet of in strijd met het algemeen belang.”

Beleidsdoel 2.

“Het bevorderen van de spontane naleving van de wettelijke medebewindtaken door gemeenten en waterschappen om risico's voor veiligheid, gezondheid en milieu te voorkomen danwel zoveel mogelijk te beperken waardoor de kwaliteit van de (fysieke) leefomgeving verbeterd en tevens recht wordt gedaan aan de voorbeeldfunctie van de overheid.”

Om de gestelde doelen te bereiken en met in achtneming van de in het beleidsplan IBT vastgestelde prioriteiten voor het domein omgevingsrecht, hebben wij in het jaar 2013 de volgende activiteiten uitgevoerd.

2.5.1 Basistoezicht

Het basistoezicht voor het domein omgevingsrecht bestaat uit het uitvoeren van zogeheten reality checks bij een selectie van gemeenten en waterschappen. Daarbij toetsen wij de uitvoeringspraktijk bij een gemeente of waterschap aan de hand van de vastgestelde handhavingsdocumenten op basis van de wettelijke kwaliteitscriteria en de vastgestelde risico thema's. Tevens nemen wij één of meer handhavingsdossiers door en bezien wij die in het licht van de Brabant brede handhavingsstrategie 'Zó handhaven wij in Brabant'. Voorafgaand aan een reality check vragen wij de betreffende handhavingsdocumenten op en beoordelen wij die in het licht van de wettelijke kwaliteitseisen handhaving op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Verder doen wij bij alle gemeenten en waterschappen preventief stimuleren en achteraf checken op tijdige bestuurlijke vaststelling van de handhavingsdocumenten.

2.3.2 Risico-inschatting en prioritering

Bij de risico inschatting en prioritering sluiten wij aan bij de gestelde doelen en prioriteiten in het Beleidsplan IBT.

2.3.3 Extra toezicht op basis van risico

Het basistoezicht wordt opgeschaald naar extra toezicht als er sprake is van een gemeente of waterschap die herhaaldelijk tekortkomingen laat zien op het gebied van een professionele handavingsstructuur. Daarbij sluiten wij aan bij het door ons vastgestelde beleidskader 'Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' met daarin de zogeheten interventieladder.

Tevens kan extra toezicht in de vorm van een diepte onderzoek plaats vinden indien een incident op het gebied van het omgevingsrecht plaats vindt waarbij sprake is van risico's voor veiligheid en volksgezondheid.

2.3.4 Interventie

Het extra toezicht kan resulteren in een juridische interventie als een gemeente of waterschap ondanks herhaaldelijke waarschuwing een gesignaleerde tekortkoming niet of niet naar behoren oplost.

2.5.1 Resultaten in 2013

In 2013 zijn met betrekking tot Beleidsdoel 1 de volgende resultaten behaald.

1. Beoordelen naleving kwaliteitscriteria handhaving

Doelstelling van de wettelijke kwaliteitscriteria bij en krachtens de Wabo is het realiseren en instandhouden van een professionele handhavingstructuur die bestaat uit een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van toezicht en handhavingbevoegdheden.

<i>Geplande activiteiten 2013</i>
Beoordelen handhavingdocumenten 20 gemeenten/waterschappen
Uitvoeren check alle gemeenten/waterschappen op tijdige bestuurlijke vaststelling handhavingdocumenten
Ondersteunen implementatietraject kwaliteitscriteria VTH-taken 2.1

Resultaten:

Op basis van de resultaten van de beoordelingsronde van 2012 heeft de provincie een selectie gemaakt van 18 gemeenten en 2 waterschappen waarvan de handhavingdocumenten zijn opgevraagd en beoordeeld in het licht van de wettelijke kwaliteitseisen handhaving. Van de overige gemeenten heeft de provincie preventief gestimuleerd en achteraf een check gedaan op tijdige bestuurlijke vaststelling van de handhavingdocumenten. Daarbij blijkt dat ten opzichte van het jaar 2012 er een toename van tijdige vaststelling is gerealiseerd van 13% bij het beleidsplan handhaving, 3 % bij het uitvoeringsprogramma handhaving en 25% bij het evaluatie-jaarverslag handhaving. Een klein aantal gemeenten die herhaaldelijk te laat was met de vaststelling, is benaderd met bestuurlijk overleg. Daarbij zijn afspraken gemaakt over verbeteracties, termijnen en vervolgtraject voor het komende jaar.

De provincie ondersteunde het landelijke implementatietraject kwaliteitscriteria 2.1 VTH-taken door inbreng van kennis en advies in de interprovinciale werkgroep kwaliteitsregie en samenwerking. Daarnaast is ondersteuning verleend bij regionale informatiebijeenkomsten voor alle gemeenten in Brabant.

2. Uitvoeren periodieke bezoeken (reality check)

Doelstelling van het uitvoeren van reality checks is het toetsen van de uitvoeringspraktijk bij een gemeente of waterschap aan de hand van de vastgestelde handhavingsdocumenten op basis van de wettelijke kwaliteitscriteria en de vastgestelde risico thema's. Tevens worden één of meer handhavingsdossiers doorgenomen en bezien in het licht van de Brabant brede handhavingsstrategie 'Zó handhaven wij in Brabant'.

<i>Geplande activiteiten 2013</i>
Uitvoeren reguliere reality checks 18 gemeenten/waterschappen
Uitvoeren verdieping reality checks 2 gemeenten
Vastleggen afspraken over afstemming en samenwerking bij de uitvoering van reality checks intern en extern

Resultaten:

De provincie voerde in 2013 een reality check uit bij 18 gemeenten en 2 waterschappen: Aalburg, Bergeijk, Boxtel, Geldrop-Mierlo, Goirle, Haaren, Halderberge, Helmond, Hilvarenbeek, Maasdonk, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Uden, Valkenswaard, Veghel, Waalwijk, Woensdrecht, Woudrichem, Zundert, Waterschap Aa en Maas, Waterschap Brabantse Delta. Daarbij is de uitvoeringspraktijk bij een gemeente of waterschap getoetst aan de hand van de vastgestelde handhavingsdocumenten op basis van de wettelijke kwaliteitscriteria en het risico thema asbest. Tevens zijn meerdere handhavingdossiers doorgenomen en bezien in het licht van de Brabant brede handhavingstrategie 'Zó handhaven wij in Brabant'. Alle betreffende gemeenten en waterschappen hebben een beoordelingsbrief ontvangen met de uitkomsten van de reality check in de vorm van conclusies en verbeterpunten. Ook de gemeenteraden en de algemene besturen van de waterschappen zijn over de uitkomsten geïnformeerd om hun de gelegenheid te geven hun rol in de horizontale verantwoording te nemen. De provincie heeft in 2013 geen verdiepingsonderzoeken uitgevoerd. De provincie heeft via het interprovinciaal overleg de wens om te komen tot afspraken over afstemming en samenwerking met de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie van IenM op de kaart gezet.

3. Behandelen van klachten en signalen

Doelstelling van een doelmatige behandeling van klachten en signalen is burgers en bedrijven bescherming te bieden tegen taakverwaarlozing of besluiten in strijd met het recht of algemeen belang van gemeenten en waterschappen.

<i>Geplande activiteiten 2013</i>
Opstellen en implementeren interne werkinstructie behandelen klachten en signalen IBT omgevingsrecht
Behandelen 20 klachten en signalen

Resultaten:

De provincie heeft een signaallijst gemaakt waarin voor het interbestuurlijk toezicht relevante signalen en berichten over gemeenten en waterschappen worden bijgehouden. De provincie heeft een interne werkinstructie gemaakt en geïmplementeerd voor de medewerkers van de digitale en telefonische klachten en meldingen procedure via Brabantloket en Milieuklachtencentrale over de gevolgen van de nieuwe taak van interbestuurlijk toezicht. De provincie ontving in 2013 in totaal 42 klachten die bijna allemaal verband hielden met interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht waarvan 17 per telefoon, 16 per mail en 9 per brief. De klachten zijn met behulp van de inzet van mediationvaardigheden

behandeld en nagenoeg allemaal in 2013 naar tevredenheid van de indieners afgehandeld. Een vermeldenswaardige bijzondere situatie voor de provincie bij de behandeling van klachten en signalen was het voorkomen van een mogelijke gasexplosie bij een LPG tankstation in een gemeente door het adequaat oppakken van een klacht over een gaslekage. Daarnaast is ook het uitvoeren van een onderzoek door de provincie naar de taakuitvoering door een gemeente op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving naar aanleiding van een brand in een loods bij een BRZO bedrijf het vermelden waard.

In 2013 zijn met betrekking tot Beleidsdoel 2 de volgende resultaten behaald.

1. Stimuleren en faciliteren spontane naleving en voorbeeldfunctie overheid

Doelstelling van het stimuleren en faciliteren van spontane naleving is het voorkomen of beperken van situaties waarbij het plegen van een interventie noodzakelijk is en de interbestuurlijk toezichtlast zoveel mogelijk kan worden beperkt. Daarmee wordt tevens recht gedaan aan de voorbeeldfunctie van de overheid en het belang van een integere en betrouwbare overheid richting burgers en bedrijven.

<i>Geplande activiteiten 2013</i>
Uitvoeren benchmarking gemeenten en waterschappen
Toepassen concept naming en onderzoek bruikbaarheid concept shaming bij prestaties gemeenten

Resultaten:

Benchmarking is het vergelijken van onderdelen van een organisatie met andere organisaties om op die manier van en met elkaar te leren en prestaties te verbeteren. De provincie heeft de prestaties van gemeenten en waterschappen op het gebied van tijdigheid van vaststelling van de handavingsdocumenten in 2013 systematisch bijgehouden en vergeleken en tevens geëvalueerd na 1 februari en na 1 mei. De provincie heeft de Brabant brede resultaten aan alle gemeenten met behulp van een kleurenkaart bekend gemaakt en ook geplaatst op de digitale werkomgeving van Viadesk die toegankelijk is voor alle gemeenten en waterschappen. De provincie heeft daarop ook goede voorbeelddocumenten van gemeenten en waterschappen geplaatst (naming). De provincie heeft aan alle gemeenten en waterschappen het voornemen bekend gemaakt om de Brabantbrede resultaten op het gebied van tijdigheid in 2014 op de provinciale website www.brabant.nl te plaatsen. Daardoor kunnen de achterblijvers zonodig worden betrokken bij een maatschappelijk debat (shaming) en kan het proces van interne verantwoording bij een gemeente of waterschap mogelijk worden versterkt.

2.5.2 Inzet in uren 2013

Uit het provinciale tijdschrijfsysteem blijkt dat de in 2013 beschikbare capaciteit van 2,7 fte voor interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht daarvoor volledig is ingezet. In de begroting 2014 is voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht extra ondersteunende capaciteit opgenomen.

2.6 Externe Veiligheid

Externe veiligheid gaat over het beheersen van risico's in de omgeving bij gebruik, opslag of vervoer van gevaarlijke stoffen. Hierbij is één van de centrale doelstellingen om personen nabij een risicobron te beschermen tegen een kans op het overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht van kracht geworden. Vanaf deze datum is het basistoezicht op externe veiligheid een provinciale verantwoordelijkheid geworden. Het interbestuurlijk toezicht op externe veiligheid richt zich op het bevorderen van de spontane naleving van de wettelijke medebewindstaken door gemeenten of waterschappen om risico's op het gebied van externe veiligheid te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Het interbestuurlijk toezicht op externe veiligheid dient in balans met en afgestemd te zijn met de regierol die de provincie Noord-Brabant heeft in het kader van het Programma Brabant Veiliger 2011-2014.

2.6.1 Basistoezicht

De uitvoering van het basistoezicht op externe veiligheid komt aan de orde bij het toezichtgebied omgevingsrecht. In paragraaf 2.6.5 zijn de resultaten van het toezicht op het gebied van omgevingsrecht in 2013 beschreven.

2.6.2 Risicomatrix en risico-afweging

Vanuit het toezichtgebied omgevingsrecht zijn prioritaire risicothema's benoemd voor het maken van een risico-analyse. Op basis van de uitkomsten van de risico-analyse enerzijds en de voor de bestuursperiode vastgestelde provinciale thema's anderzijds wordt een keuze gemaakt voor verdiepend toezicht. Het thema externe veiligheid maakt deel uit van de risicoanalyse.

2.6.3 Extra toezicht op basis van risico

Op basis van de vertaling van de prioritaire risicothema's stelt de provincie voor iedere gemeente en waterschap een risicoprofiel omgevingsrecht op. Dat risicoprofiel dient tevens als input voor een integraal risicoprofiel over alle beleidsdomeinen. Het thema externe veiligheid wordt hierin meegewogen.

2.6.4 Interventie

Interventie wordt ingevuld via het toezicht in het kader van omgevingsrecht. Dit is in 2013 op het gebied van externe veiligheid niet nodig geweest.

2.6.5 Resultaten in 2013

De uitvoering van het basistoezicht op externe veiligheid is meegenomen via het toezichtgebied omgevingsrecht. De resultaten zijn beschreven in paragraaf 2.6.5.

In 2013 heeft op het gebied van externe veiligheid geen aanvullend toezicht plaatsgevonden.

2.6.6 Inzet in uren 2013

In het overgangsjaar 2013 is er ten behoeve van de voorbereiding en implementatie van het basistoezicht op externe veiligheid een inzet van circa 50 uren geweest.

2.7 Ruimtelijke Ontwikkeling

Het toezicht op de Ruimtelijke Ontwikkeling heeft als doel de provinciale belangen als opgenomen in de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en geborgd in de Verordening ruimte veilig te stellen in gemeentelijk ruimtelijke plannen.

2.7.1 Basistoezicht

Het basistoezicht op de provinciale belangen bestaat uit de beoordeling van gemeentelijke bestemmingsplannen, Omgevingsvergunningen in afwijking van bestemmingsplannen en wijzigingsplannen.

2.7.2 Risico-inschatting en prioritering

Op grond van het basis toezicht wordt geen risico afweging gemaakt. De insteek van het vooroverleg is om in een zo vroeg mogelijk stadium de problematiek te onderkennen.

2.7.3 Extra toezicht op basis van risico

Met name de thema's zorgvuldige veehouderij, bevordering ruimtelijke kwaliteit en ecologische hoofdstructuur worden als risicovol beschouwd.

2.7.4 Interventie

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening staat de provincie een aantal instrumenten ter beschikking. Het maken van een inpassingsplan, het geven van een proactieve aanwijzing, indienen van zienswijzen, het geven van een reactieve aanwijzing en het instellen van beroep.

Inpassingsplan is een provinciaal bestemmingsplan dat wordt vastgesteld door Provinciale Staten.

Ingeval van een pro actieve aanwijzing geeft de provincie de gemeenteraad een aanwijzing een bestemmingsplan vast te stellen. De afdeling TRO is geen trekker voor de inzet van de inpassingsplannen en pro actieve aanwijzingen.

TRO behandelt de door GS in te stellen instrumenten te weten: zienswijzen, reactieve aanwijzing en beroep. Deze kunnen worden ingezet in het kader van een bestemmingsplan procedure.

(Omgevingsvergunningen in afwijking van bestemmingsplannen en wijzigingsplannen)

2.7.5 Resultaten in 2013

Totaal aantal behandelde plannen in 2013:	2862
Aantal uitgebrachte zienswijzen in 2013 :	166
Aantal Reactieve aanwijzingen in 2013 :	19
Aantal ingestelde beroepen in 2013 :	14

2.7.6 Inzet in uren 2013

De gehele afdeling Toezicht Ruimtelijke Ontwikkeling, ca. 15 fte.

2.8 Waterschappen

Met ingang van 2013 vindt jaarlijks een ambtelijk, en zo nodig bestuurlijk voortgangsoverleg plaats met elk individueel waterschap over vooraf benoemde speerpunten: waterveiligheid en calamiteitenbestrijding, voortgang van GGOR natuur en –landbouw (Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime) en het beschermingsbeleid voor de natte natuurparels en Natura 2000-gebieden. De gesprekken zijn in een goede, open sfeer voorbereid en gevoerd.

2.8.1 Basistoezicht

Door middel van de bestuursrapportages, kadernota's en managementletters, maar ook de beschikbare beleidsinhoudelijke notities of evaluaties kunnen de ontwikkelingen rond de speerpunten goed worden gevolgd. Dit geeft tegelijkertijd een breder beeld van het werk van het waterschap, als achtergrond watertegen de informatie over de speerpunten kan worden geplaatst. Tijdens het voorbereidend agendagesprek toetst de toezichthouder met de contactpersoon bij het waterschap of de gevonden documenten nog actueel zijn en een compleet beeld geven. Zo nodig licht het waterschap de informatie toe in een annotatie, of wordt het onderwerp nader besproken tijdens het voortgangsoverleg op ambtelijk (management-)niveau. Deze werkwijze heeft voor de waterschappen de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt en werkt naar tevredenheid.

2.8.1.a Financieel toezicht

Het financieel toezicht heeft op de gebruikelijke manier plaatsgevonden (toetsen van de begroting en jaarrekeningen die wettelijk moeten worden toegezonden aan de provincie). In 2013 is extra aandacht besteed aan de wijze waarop de bijdrage aan het landelijke hoogwaterbeschermingsprogramma is verwerkt in de begroting. Verder is aandacht besteed aan het risicobeheer in verband met in het verleden ingezette financiële producten (derivaten). De kostentoedelingsverordeningen voor de belastingheffing zijn bij alle waterschappen gewijzigd met goedkeuring van GS.

2.8.1.b Institutioneel toezicht

De provincie is in 2013 betrokken geweest bij de benoemingsprocedure van de nieuwe dijkgraaf van Brabantse Delta.

2.8.1.c Beleidsgericht toezicht

Voor de eerste keer heeft het voortgangsoverleg plaatsgevonden. Het beeld is als volgt:

Hoogwaterbescherming en calamiteitenbestrijding - Toezicht waterveiligheid bij primaire keringen

Het toezicht op de hoogwaterbeschermingstaken door Gedeputeerde Staten, incl. de tweedelijns-verantwoordelijkheid bij calamiteiten met gevaar voor de primaire keringen gaat per 1.1.2014 over naar het Rijk (Inspectie Leefomgeving & Transport). In 2013 is daarom op een praktische manier invulling gegeven aan de nieuwe regel in de Verordening water om de provincie voor aanvang van het hoogwaterseizoen te informeren. (Hoe gaat het waterschap om met de bekende actuele tekortkomingen in het stelsel van primaire en regionale keringen totdat de dijkverbeteringen zijn afgerond?) De informatie over dit onderwerp is in de verschillende waterschappen op verschillende manieren vastgelegd en toegelicht tijdens het voortgangsoverleg.

Bij alle waterschappen is de informatie over de aandachtspunten in het systeem op orde, de afgelopen jaren is de kennis verder verdiept. De (verlengde) derde toetsing en toetsing aan VNK (Veiligheid Nederland in Kaart) hebben hieraan bijgedragen.

De projecten met de hoogste risico's en urgentie zijn door de minister gehonoreerd voor subsidie uit het HWBP (Hoogwater Beschermingsprogramma). Voor andere afgekeurde trajecten waar de te beschermen belangen groot zijn wordt onderzocht of deze met voorfinanciering in voorbereiding kunnen worden genomen (waterschap Rivierenland, waterschap Brabantse Delta). Het algemeen bestuur moet hierover beslissen. De consequenties voor het beheer worden vertaald in de calamiteitenplannen en draaiboeken in 2014.

Toezicht primaire keringen vervalt als speerpunt in 2014 (niet langer een provinciale aangelegenheid). Bij de eerstvolgende wijziging van de Verordening water wordt de informatiebepaling herzien.

De tweedelijns toezichttaak van GS ten aanzien van de regionale keringen en de overige calamiteitenbestrijding blijft bestaan. In 2013 zijn de resultaten van de eerste toetsing van de regionale keringen gereed gekomen. Op basis daarvan zal de termijn waarop de geconstateerde tekortkomingen in orde moeten worden gebracht worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Bij de waterschappen waar sprake is van een grote verbeteropgave zal de voortgang tijdens het jaarlijks voortgangsoverleg van 2014 aan de orde worden gesteld.

Voortgang GGOR

Over de voortgang van de GGOR natuur wordt in het kader van de Tweede bestuursovereenkomst al regelmatig gerapporteerd. Dit jaar is bij de toezicht-gesprekken daarom vooral stilgestaan bij de voortgang van de GGOR landbouw. Bij alle waterschappen is sprake van aandacht voor een geïntegreerde aanpak van de knelpunten voor zowel landbouw en natuur. In waterschap De Dommel en waterschap Aa en Maas krijgt het GGOR proces een nieuwe impuls.

Bij waterschap Rivierenland en Brabantse Delta zijn de peilbesluiten actueel. De opgave van die waterschappen verschilt wezenlijk van de opgave van de waterschappen op de hoger gelegen zandgronden.

In de gebieden waar nog sprake is van wateroverlast worden de knelpunten met de waterbergingsopgave opgepakt (NBW-spoor).

Bescherming natte natuurplekjes en N2000 gebieden

Het toezicht op de waterschapskeuren en het beschermingsbeleid van de waterschappen ten aanzien van de natte natuurplekjes en Natura2000 gebieden sluit aan bij de inspraakprocedures rond de beleidsontwikkeling. Deze inspraak wordt niet gezien als toezichtinterventie.

In 2013 is aandacht geweest voor de beleidsregels voor peilgestuurde drainage en grondwateronttrekking voor beregening.

Waar de beleidsvoornemens knellen met de kaders vanuit het provinciaal beschermingsbeleid of de natuurbeschermingswetgeving voor de N2000-gebieden wordt in overleg met de provincie een oplossing gezocht. Daarvoor is nader onderzoek nodig, waarbij vanuit het toezicht de voortgang wordt bewaakt. Van een dwingende interventie is vooralsnog geen sprake.

2.8.2 Risico-inschatting en prioritering

Bij geen van de waterschappen is er na het toezichtsoverleg aanleiding geweest om een bestuurlijk vervolgesprek te voeren. Het DB van waterschap De Dommel hecht niettemin waarde aan een jaarlijks voortgangsoverleg met de gedeputeerde.

2.8.3 Resultaten in 2013

De in 2013 behaalde resultaten zijn terug te vinden in paragraaf 2.8.1

2.8.4 Inzet in uren 2013

De in het meerjarig beleidsplan opgenomen capaciteit (0,82 fte) is in 2013 voor de uitvoering van het toezicht ingezet.

H3: Afstemming intern en extern

De belangrijkste vorm van interne afstemming betreft de afstemming tussen de verschillende toezichtgebieden. Voor de toezichtgebieden die deel uitmaken van de afdeling IBT vindt inhoudelijke en persoonlijke afstemming plaats in de diverse (afdelingsbrede) overleggen. Per toezichtsgebied stemmen de toezichthouders ook onderling af. Voor het toezicht dat plaatsvindt bij de beleidsafdelingen is de stuurgroep IBT in 2013 gehandhaafd. Doel van de afstemming is een integraal beeld van het functioneren van de Brabantse gemeenten, delen van toezichtervaringen en het (verder) afstemmen van werkprocessen, werkwijzen en plannen.

(Veer)Krachtig Bestuur

Door de interbestuurlijk toezichthouders is, daar waar gevraagd, een bijdrage geleverd aan het verstrekken van informatie voor het programma (Veer)Krachtig Bestuur. Eind 2013 hebben de gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel besloten om over te gaan tot een bestuurlijke fusie (herindeling). Vanuit het toezichtgebied 'financieel toezicht gemeenten' is een begin gemaakt met de bijdrage aan deze samenvoeging. In 2014 zal vanuit dit toezichtveld een herindelingscan worden opgeleverd.

GIO

De ontwikkeling van het GIO liep in 2013 vertraging op. Recent, in 2014, is de eerste 'database' versie van het GIO opgeleverd. In 2013 is vanuit het interbestuurlijk toezicht op een aantal momenten meegedacht over de invulling van het GIO (welke informatie moet worden gedeeld?) en het gebruik ervan door de toezichthouders.

Rijkstoezicht

Met name met de Inspectie Leefomgeving en Transport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (ILT) heeft in 2013 overleg plaatsgevonden. Dit overleg was mede gericht op het voorkomen van 'dubbel toezicht'. Gebleken is dat ILT onder een andere noemer (toezicht als systeemverantwoordelijke) activiteiten ontplooid die de schijn van interbestuurlijk toezicht hadden. Dit is in strijd met het uitgangspunt van de Wet rgt, die stelt dat op het gebied van het omgevingsrecht de provincie de eerste (en enige) interbestuurlijk toezichthouder op gemeenten is. De resultaten van dit overleg zijn tot nu toe beperkt. Ook blijkt dat ILT in een aantal gevallen agendastellend optreedt richting de provincies. Op basis van inspecties door ILT worden onderwerpen op de (politieke) agenda gezet, waarbij wordt getreden in de eigen verantwoordelijkheid van provincies bij de invulling van de wettelijke toezichttaak.

Met andere rijkstoezichthouders in aanverwante velden heeft geen afstemmingsoverleg plaatsgevonden, anders dan wanneer deze deelnemen in landelijke overleggen.

Tenslotte is door de verschillende toezichtgebieden deelgenomen aan landelijke overleggen over (het toezicht in) hun vakgebied.