

# Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2019



# J A A R Y

# INHOUD

## **3 1 | Inleiding**

4 Thematisch toezicht

4 Beoordelingen

## **5 2 | Uitvoering van het toezicht in 2019**

5 2.1 Toezicht op de gemeentelijke financiën

6 2.2 Toezicht op de financiën van de waterschappen

6 2.3 Toezicht op het omgevingsrecht

6 2.3.1 Systematisch toezicht

9 2.3.2 Thematisch toezicht

11 2.4 Toezicht op informatie- en archiefbeheer

13 2.5 Toezicht op huisvesting verblijfsgerechtigden

14 2.6 Incidentgericht toezicht

## **15 3 | Samenvatting en toekomstige ontwikkelingen**

## INLEIDING

Een van de kerntaken van de provincie is interbestuurlijk toezicht (IBT): toezicht houden op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. In 2019 is dit toezicht uitgevoerd op basis van het [Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021](#). In dit beleid staat ook onze doelstelling geformuleerd:

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

Dit beleid, te vinden op onze website [www.noord-holland.nl/ibt](http://www.noord-holland.nl/ibt), is een vervolg op de evaluatie uit 2017. Ook in 2019 stond het versterken van de effectiviteit van het provinciale toezicht voorop. Kort samengevat werd dit bereikt door:

- Een korte beoordelingscyclus. Ook in 2019 hebben wij alle gemeenten die hun informatie op tijd hadden aangeleverd, voor het einde van het jaar beoordeeld.
- Differentiatie. We boden meer maatwerk per gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling. De bestuurs- en cultuuraspecten wogen niet mee bij het inhoudelijke oordeel, maar wel bij de bepaling van het toezichtregime: kan een lichter regime worden toegepast, moet het regulier blijven of verzwaard worden?
- Kennisdeling en voorlichting naar behoefte. Naast individuele voorlichting en kennisdeling in de vele gesprekken op alle domeinen hebben wij prolooggesprekken in het domein Omgeving regionaal georganiseerd, zodat de gemeenten ook zelf ervaringen en kennis konden uitwisselen.
- Samenwerking. Verschillende toezichtdomeinen delen zogenaamde ‘risicoprofielen’ met elkaar. Dat wil zeggen dat we indicaties delen over bestuurs- en cultuuraspecten van de gemeente, gemeenschappelijke regeling of waterschap.
- Grotere transparantie. We publiceren jaarlijks onze beoordelingen van gemeenten, onder meer in dit jaarverslag en op een interactieve kaart op onze website.
- Thematisch toezicht. Als aanvulling op het systematische en incidentgerichte toezicht houden we ook thematische onderzoeken en praktijktoetsen.



## THEMATISCH TOEZICHT

Uit de evaluatie van de werking van het IBT in Noord-Holland (2017) kwam de aanbeveling om aanvullend op het systematische toezicht ook thematisch en praktijkgericht toezicht te gaan houden. De reden daarvoor is dat het systematische toezicht vooral een globale indruk geeft van de inrichting van processen en kwaliteitseisen bij lokale overheden, terwijl thematisch en praktijkgericht toezicht vaak waardevolle informatie biedt over de dagelijkse praktijk. Deze informatie komt niet vanzelfsprekend naar voren bij het systematische toezicht. In 2019 zijn onderzoeken uitgevoerd op de thema's: illegaal gebruik op recreatieparken, roestvast staal in zwembaden, en brandveiligheid in zorginstellingen. U vindt de stand van zaken over deze thema's in hoofdstuk 2.3.

## BEOORDELINGEN

De jaarlijkse beoordelingen van de gemeenten op de risicogebieden worden voorafgegaan door een ambtelijk overleg. Daarna volgt het eindoordeel in een bestuurlijke brief. Wanneer een gemeente of andere overheid het twee jaar achtereen goed doet, wordt het toezicht versoepeld door bijvoorbeeld het houden van een quickscan op hoofdlijnen. Bij slecht presteren van een gemeente wordt het toezicht aangescherpt.

De mogelijke beoordelingen zijn:

- Groen: adequaat, dat wil zeggen voldoende.
- Oranje: redelijk adequaat, dat wil zeggen voor verbetering vatbaar.
- Rood: niet adequaat, dat wil zeggen onvoldoende.



# UITVOERING VAN HET TOEZICHT IN 2019

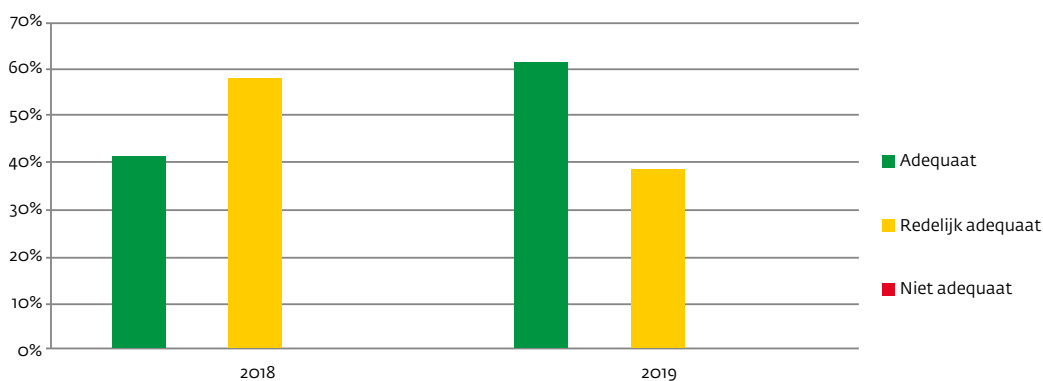
## 2.1 TOEZICHT OP DE GEMEENTELIJKE FINANCIËN

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

### Financiële positie van de gemeenten

Net als in 2018 waren ook in 2019 de financiële consequenties vanuit het sociaal domein voelbaar. Vooral bij de Jeugdzorg bleken de middelen, beschikbaar gesteld door het Rijk, vaak nog steeds ontoereikend. Wel zijn alle gemeenten erin geslaagd om een sluitende (meerjaren-)begroting te presenteren. Bij een enkele was daarvoor de inzet van incidentele middelen nodig om de tijd naar een structureel evenwichtsherstel te overbruggen. Bij de overige gemeenten bleken bijstellingen – bijvoorbeeld bezuinigingen – voldoende voor een sluitend geheel. Onoverkomelijke problemen zijn niet gesignaleerd. In 2019 kregen 29 gemeenten het predicaat ‘adequaat’ (groen). De overige 18 gemeenten presteerden ‘redelijk adequaat’ (oranje).

**Figuur 1 | Totaaloordeelen financieel toezicht**



### Gemeenten onder preventief financieel toezicht

In 2019 stond alleen de gemeente Haarlemmermeer onder preventief financieel toezicht. De reden hiervoor was de fusie met Haarlemmerliede en Spaarnwoude per 1 januari 2019. Bij herindeling staat de nieuwe gemeente (door termijnoverschrijding als gevolg van het ontbreken van de begroting) in haar eerste jaar standaard onder verscherpt toezicht. De nieuwe gemeente Haarlemmermeer kent geen financiële problemen en Gedeputeerde Staten hebben de begroting en de wijzigingen dan ook goedgekeurd in 2019. Alle andere gemeenten van Noord-Holland stonden in 2019 onder het reguliere, repressieve toezicht. Onder dit toezichtregime beoordeelt de provincie de gemeentelijke begroting achteraf.

### Artikel 12 en speciale onderzoeken

Een gemeente met een artikel-12 status<sup>1)</sup> levert haar financiële zelfstandigheid voor een deel in vanwege grote, niet zelf op te lossen financiële tekorten. In 2019 waren er in Noord-Holland geen gemeenten met een artikel-12 status. Ook zijn geen speciale financiële onderzoeken uitgevoerd, zoals begrotingsscans of herindelingscans.

1) Een artikel-12 status wil zeggen dat een gemeente een beroep doet op extra geld uit het Gemeentefonds. Honorering van het verzoek betekent dat alle andere gemeenten in Nederland hiertoe iets inleveren.

## 2.2 TOEZICHT OP DE FINANCIËN VAN DE WATERSCHAPPEN

Jaarlijks vormt de provincie zich ook een oordeel over de financiële positie van de drie waterschappen in Noord-Holland. Dit financieel toezicht is gebaseerd op twee wetten:

- de Waterschapswet;
- de Wet financiering decentrale overheden.

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

Het financieel toezicht op de waterschappen is opgebouwd uit verschillende onderdelen:

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

Het uitgangspunt bij het toezicht op de financiën van een waterschap is de autonomie van het waterschap; de provincie stelt zich terughoudend op. “Toezicht op hoofdlijnen, tenzij”, is het credo. De provincie beoordeelt daarom slechts op hoofdlijnen. Wel is er altijd ruimte voor maatwerk.

### *Financiële positie van de waterschappen in 2019*

De provincie heeft de begrotingen over 2019 van de drie waterschappen in Noord-Holland geanalyseerd. Daarna zijn hierover ambtelijke overleggen geweest met de waterschappen. Vervolgens ontvingen de besturen van ieder waterschap een bestuurlijke brief over de bevindingen van de provincie. Aandachtspunten in 2019 waren de schuldenposities van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en van het Hoogheemraadschap van Rijnland. De gesprekken met het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht worden niet gevoerd over de begroting 2019 maar over de jaarstukken en de meerjarenbegroting. Dit maakt deze gesprekken actueler.

## 2.3 TOEZICHT OP HET OMGEVINGSRECHT

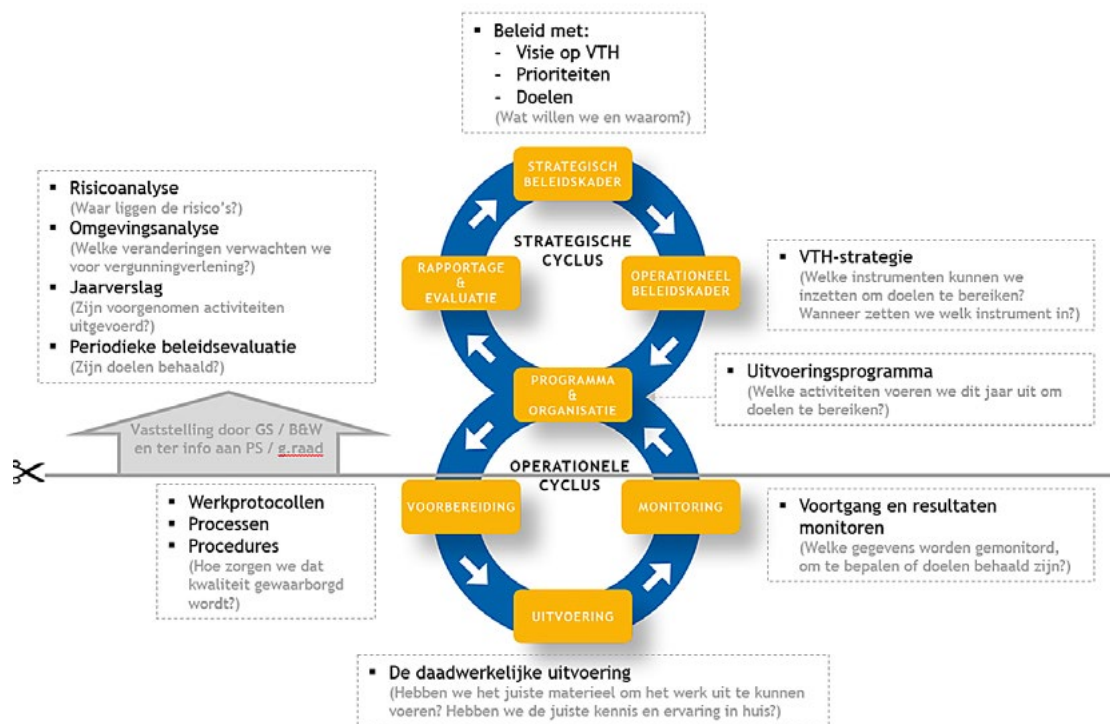
Het omgevingsrecht stelt regels waar overheden zich aan moeten houden bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Deze regels zijn er om de veiligheid en gezondheid van mens en natuur te beschermen. Ook landschap en erfgoed horen bij het omgevingsrecht. Op basis van het Beleidsplan 2018–2021 en het Uitvoeringsplan IBT 2019-2020 houdt IBT toezicht op het domein omgevingsrecht. Dit toezicht bestaat uit zowel systematisch toezicht als themaonderzoeken.

### 2.3.1 SYSTEMATISCH TOEZICHT

In het systematisch toezicht beoordeelt de provincie of de gemeenten hun VTH-taken zó hebben ingericht, dat ze adequaat uitgevoerd kunnen worden. Eisen aan de inrichting van deze processen staan in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur. Het gaat om de eisen die gesteld worden aan het waarborgen van een sluitende beleidscyclus: de BIG-8 cyclus (zie figuur 2). Die moet in elke gemeente op orde zijn. De provincie Noord-Holland legt de nadruk op de vakgebieden ruimtelijke ordening (RO), bouw- en woningtoezicht (BWT) en milieu.



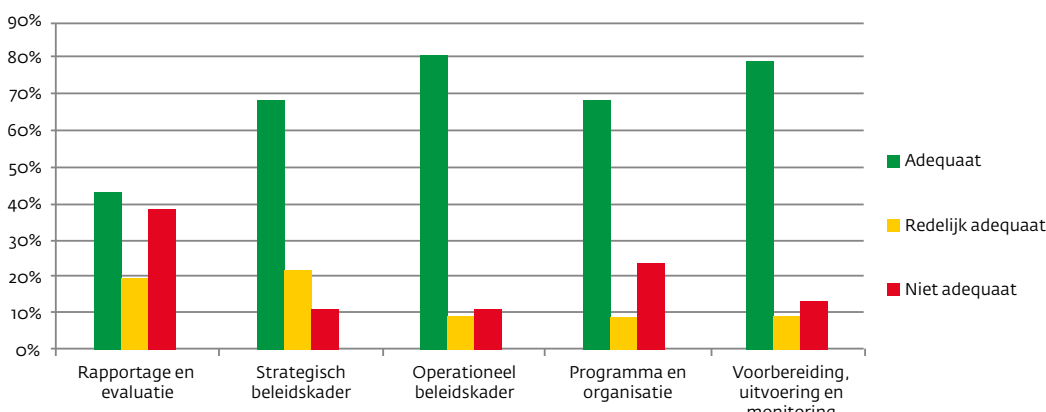
**Figuur 2 | De BIG-8 cyclus**



**Toetsing**

De provincie bepaalt haar toezichtregime aan de hand van de resultaten van de voorgaande jaren. Daarom werden 35 gemeenten in 2019 sober getoetst. Daarvan zijn later drie gemeenten alsnog regulier getoetst, omdat het vermoeden bestond dat de processen in deze gemeenten niet meer actueel waren. Bij twaalf gemeenten hebben wij verscherpt toezicht gehouden vanwege de niet adequate taakuitvoering in 2018.

**Figuur 3 | Beoordeling van alle gemeenten per onderdeel. De onderdelen Voorbereiding, Uitvoering en Monitoring zijn als één onderdeel beoordeeld.**



**Prolooggesprekken**

Om meer kennis, goede voorbeelden en informatie uit te wisselen hebben wij in het voorjaar van 2019 regionale prolooggesprekken gevoerd met gemeenten. Alle partijen hebben deze gesprekken als geslaagd en positief ervaren. De gemeenten namen het voortouw in de organisatie en de onderwerpen. Samen met hen blikten we terug en vooruit. Daarnaast kwamen veel actuele onderwerpen aan bod, zoals: de impact van de Wet kwaliteitsborging, het asbestdakenverbod, de richtlijn bouw- en sloopveiligheid, kwaliteitscriteria 2.2, brandveiligheid van de gevels van hoge gebouwen, de ondermijningsaanpak en VTH-taken. In drie regio's bestaat er inmiddels een regionaal kennisplatform op het gebied van omgevingsrecht. In twee regio's zijn er gesprekken georganiseerd in



het najaar van 2019, omdat daar behoefte aan was. In 2020 zullen wij bekijken of en hoe we deze gesprekken verder gaan uitbreiden.

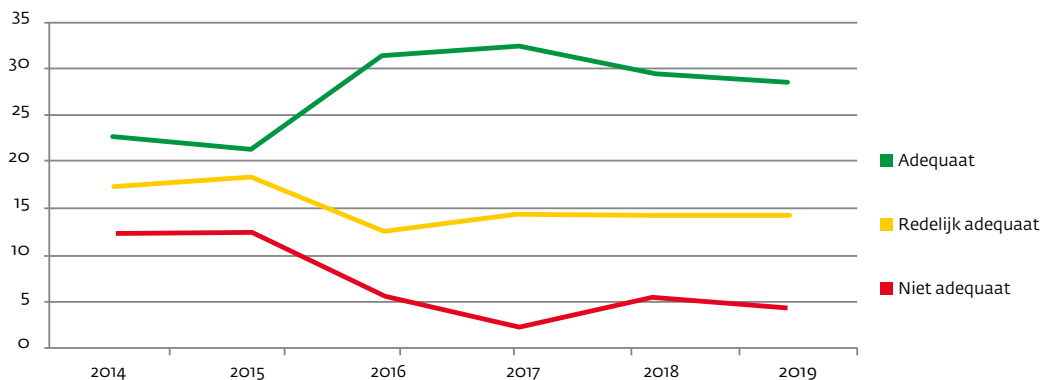
### Zelfevaluatie

In het voorjaar van 2019 vond er een pilot zelfevaluatie plaats: gemeenten evalueerden zichzelf. De gedachte hierachter was dat gemeenten op deze manier meer en beter inzicht zouden krijgen in de borging van een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus in de organisatie (BIG-8 cyclus). Met als bijkomend voordeel dat het voor het interbestuurlijk toezicht in één oogopslag zichtbaar zou zijn welke documenten aanwezig zijn. Voor deze zelfevaluatie was een nieuw uploadformulier ontwikkeld. De pilot verliep niet zoals wij het voor ogen hadden: door technische mankementen en onvoldoende uitleg van onze kant hadden de gemeenten moeite met het invullen van het formulier.

### Vergunningverlening

Sinds 1 juli 2017 zijn er [proceseisen voor vergunningverlening](#) van toepassing. Net als over 2018 hebben wij besloten om de uitkomsten van de toetsing niet mee te nemen in de beoordeling over 2019. Wel hebben wij de bevindingen en aanbevelingen meegegeven bij de beoordelingen aan de gemeenten.

**Figuur 4 | Totaaloordelen omgevingsrecht**



### Beoordelingen

De beoordelingen over 2019 zijn vergelijkbaar met die over 2018 (zie figuur 3). Na het samengaan van de gemeenten Haarlemmerliede, Spaarnwoude en Haarlemmermeer zijn in 2019 in totaal 47 gemeenten beoordeeld. Daarvan zijn 28 gemeenten als adequaat beoordeeld en 15 als redelijk adequaat. Het aantal niet-adequate gemeenten is gedaald van 5 naar 4.

### Oorzaken

Voor deze stagnering zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Allereerst, door een fusie is er één gemeente minder. Verder zijn vijf gemeenten, die hun milieutaken hebben belegd bij de Omgevingsdienst Gooi- en Vechtstreek (OFGV), als redelijk adequaat beoordeeld. Deze omgevingsdienst heeft nog steeds geen actueel en uniform beleid opgesteld voor de milieutaken. Er is nauwelijks verbetering te zien ten opzichte van 2018. Ook lijkt er, door de vele personele wisselingen en gemeentelijke bezuinigingen, minder aandacht te zijn voor de borging van een sluitende beleids- en evaluatiecyclus (de BIG-8 cyclus).

### Verschillen tussen vakgebieden

De beoordeling gaat over drie vakgebieden: ruimtelijke ordening (RO), bouw- en woningtoezicht (BWT) en Milieu. Wat opvalt, is dat er grote verschillen zijn tussen deze vakgebieden. De milieutaken, die zijn uitgevoerd door de omgevingsdiensten (op de OFGV na), zijn doorgaans als adequaat beoordeeld. Ruimtelijke ordening en bouw- en woningtoezicht doen het minder goed: bijna een derde scoort redelijk tot niet adequaat. Met name ruimtelijke ordening is zwaar onderbelicht bij de gemeenten: dit onderwerp komt onvoldoende of niet voor in de documenten. Vaak vullen de gemeenten toezicht en handhaving op ruimtelijke ordening in via het klachtensysteem. De BWT-taken worden als regulier werk gezien en zijn daardoor onvoldoende in beeld gebracht in de vereiste documenten. Dit is zorgwekkend, vooral met het oog op de komst van de Omgevingswet in 2021. Om onderbouwde keuzes te kunnen maken op het gebied van ruimtelijke ordening is de informatie uit de BIG-8 cyclus onmisbaar.



### ***Uitvoering: vergunningen en meldingen***

Ook in 2019 is een inhoudelijke toets gedaan op de procescriteria 'rapportage en evaluatie', 'strategisch beleid' en 'operationeel beleid' over de uitvoering: het verlenen van vergunningen en het afhandelen van meldingen. Daarnaast hebben we gecontroleerd of er over dit onderwerp een uitvoeringsprogramma, een beleidsevaluatie en een jaarverslag zijn.

Uit de toets blijkt dat er verbetering is opgetreden ten opzichte van 2018, maar dat de wettelijk voorgeschreven procescriteria (BIG-8) nog onvoldoende worden nageleefd. Ook is de BIG-8 onvoldoende in de organisatie geborgd.

Net als in 2018 ontbreekt bij het overgrote deel van de gemeenten de vereiste 'analyse van inzichten'. In sommige gevallen is de analyse van problemen (binnen de toezicht- en handhavingstaken) voor uitvoering gebruikt. Daarbij zijn echter geen zichtbare vertalingen gemaakt van het een naar het ander. Ook hier ontbreken dus de specifieke inzichten die bij uitvoering belangrijk (kunnen) zijn. Daardoor is er ook geen goede basis aanwezig voor het maken van keuzes over prioriteiten, meetbare doelstellingen en de inzet van de vergunningenstrategie.

Bij diverse gemeenten is uitvoering toegevoegd aan het toezichts- en handhavingsbeleid. De aspecten van uitvoering zijn echter beperkt beschreven in de gevraagde onderdelen. Onderbelicht zijn: inzicht in de vertaling van de analyse van inzichten, toepasselijke algemene verbindende voorschriften, beleidskaders en technieken en werkwijzen die kunnen worden gebruikt voor de uitvoering. Ditzelfde geldt voor de prioriteitstelling, het stellen van meetbare doelen voor de uitvoering en het geven van inzicht in de hiervoor benodigde (financiële) middelen. Ten slotte zijn ook de objectieve criteria en de werkwijze bij het beoordelen van aanvragen en afhandelen van meldingen slechts beperkt inzichtelijk.

### **2.3.2 Thematisch toezicht**

In het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021 is vastgelegd dat we ook themaonderzoeken en praktijktoetsen uitvoeren. Minimaal één thema moet betrekking hebben op het terrein van ruimtelijke ordening. In de uitvoeringsplannen 2018-2019 en 2019-2020 is dit verder uitgewerkt. Uit een risico-inventarisatie die de provincie in 2018 samen met gemeenten heeft uitgevoerd, is een groslijst voor mogelijke themaonderzoeken voortgekomen. Vervolgens hebben we gekeken naar de criteria actualiteit, politieke gevoeligheid en toegevoegde waarde van nader onderzoek door de provincie. De volgende thema's zijn in 2019 onderzocht:

- 1 Illegaal gebruik op recreatieparken
- 2 Roestvast staal in zwembaden
- 3 Brandveiligheid in zorginstellingen

De themaonderzoeken Illegaal gebruik op recreatieparken, Roestvast staal in zwembaden en Brandveiligheid in zorginstellingen zijn gestart in 2018 en afgerond in 2019. Hieronder leest u per thema hoe het onderzoek is aangepakt, wat de stand van zaken is en wat de (voorlopige) resultaten zijn.

#### **Thema 1: illegaal gebruik op recreatieparken**

Op 2 juli 2019 hebben Gedeputeerde Staten het [eindrapport](#) vastgesteld en alle aanbevelingen overgenomen. Hiermee is het onderzoek naar het illegaal gebruik op recreatieparken definitief afgerond. De belangrijkste conclusie is dat gemeenten het illegaal gebruik van woningen op recreatieparken eenzijdig neerleggen bij de afdelingen toezicht en handhaving. Er is nauwelijks sprake van een intersectorale aanpak met de afdelingen van de gemeenten die gaan over ruimtelijke ordening, wonen, economische zaken en inschrijving bevolkingsregister. Ook is er nauwelijks sprake van een regionale aanpak. Binnen één gemeente kunnen de verschillen per park groot zijn. Daarom is er een aanpak per park nodig. Deze aanpak moet bestaan uit een inventarisatie van inhoud en omvang van de problemen en kansen voor oplossingen. Met een brief zijn alle gemeenten in Noord-Holland geïnformeerd over deze conclusies en aanbevelingen.

Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten ook de aanbevelingen overgenomen om te onderzoeken welke rol de provincie speelt en kan spelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van de ruimtelijke verordening.

Met het afronden van het onderzoek is de fase van 'nazorg' ingegaan. IBT heeft op 6 juni 2019 de resultaten gepresenteerd in de themabijeenkomst 'wonen zonder woonbestemming' van de werkgroep Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Daarnaast heeft IBT een bijdrage geleverd aan de 'Impuls voor Provincies Aanpak Vakantieparken' van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De bijdrage bestond uit een presentatie op 27 november 2019 voor alle provincies en verdere kennisdeling.



**Thema 2: roestvast staal in zwembaden**

In maart 2018 is gestart met het themaonderzoek Roestvast staal (rvs) in zwembaden uit het Uitvoeringsplan 2018-2019. Met dit onderzoek is invulling gegeven aan het thema constructieve veiligheid, een van de vijf themagebieden uit het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021.

Doel van het onderzoek is om aan de hand van vragen aan alle gemeenten in Noord-Holland te bepalen in hoeverre zwembaden voldoen aan het Bouwbesluit en in hoeverre gemeenten hier inzicht in hebben, toezicht op houden en naleving afdwingen.

Op 23 november 2019 is het rapport [RVS in zwembaden](#) gepubliceerd van de eerste fase van dit IBT-onderzoek. Aan de hand van een steekproef op de ontvangen inspectierapporten is vastgesteld dat antwoorden van de gemeenten erg afwijken van deze rapporten. De conclusie is daarom dat er nog geen eenduidig antwoord kan worden gegeven op de vraag welke zwembaden voldoen aan het Bouwbesluit en welke gemeenten adequaat toezien op naleving hiervan.

Ook is geconstateerd dat veel bureaus niet inspecteren op basis van de regels uit het Bouwbesluit, maar andere richtlijnen gebruiken, zoals de Nederlandse Praktijk Richtlijn 'NPR9200'. Deze richtlijnen congrueren niet met het Bouwbesluit, waardoor zwembaden ten onrechte in de praktijk worden 'goedgekeurd'. Daarom is het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) geadviseerd de NPR9200 in lijn te brengen met het Bouwbesluit.

De uitkomst van het onderzoek is besproken met het ministerie van Binnenlandse Zaken, de inspectie-bureaus, de zwembaden en alle gemeenten in Noord-Holland. De gemeenten moeten zorgen dat de zwembaden gaan voldoen aan het Bouwbesluit, ook wat betreft het gebruik van roestvast staal. Het doel is dat in 2020 alle zwembaden voldoen aan het Bouwbesluit. Waar nodig zal de interventieladder worden opgelopen.

**Thema 3: brandveiligheid in zorginstellingen**

Het onderzoek naar brandveiligheid in zorginstellingen is voorbereid in 2018 en uitgevoerd in 2019. Met het onderzoek wilden we een representatief beeld krijgen van de brandveiligheid in zorginstellingen in Noord-Holland. En, bij onvoldoende brandveiligheid, de oorzaak hiervan over het voetlicht brengen. Ook hebben we gekeken naar de manier waarop de gemeenten handelen bij gebreken en overtredingen op het gebied van brandveiligheid in zorginstellingen.

In de zomer van 2019 is bij vijftien Noord-Hollandse gemeenten en vierendertig zorginstellingen onderzoek gedaan. Het onderzoek is uitgevoerd bij zorginstellingen die verplicht zijn tot het leveren van verantwoorde zorg, en het systematisch bewaken, verbeteren en borgen van de kwaliteit van zorg voor mensen die niet of verminderd zelfredzaam zijn. Voor dit onderzoek verstaan we daaronder: ziekenhuizen, revalidatiecentra en verpleeghuizen.

Voor een goede samenwerking is er eerst een klankbordgroep samengesteld uit tien gemeenten. Zij hebben voor dit onderzoek input geleverd en informatie gekregen.

In het onderzoek hebben we gekeken naar zowel de gemeentelijke beleidsprocessen over dit onderwerp als naar de praktijk. Met een enquête onder alle gemeenten en interviews bij de vijf veiligheidsregio's is een totaalbeeld verkregen van het toezicht op brandveiligheid bij de zorginstellingen. Daarnaast is bij de geselecteerde gemeenten een dossieronderzoek gehouden en zijn de wettelijke handhavingsdocumenten bekeken. De praktijktoets is uitgevoerd door een gerenommeerd extern expertbureau bij vierendertig zorginstellingen. Daarbij hebben we ook gekeken naar eventuele overtredingen van brandveiligheidsvoorschriften.

Het is nog te vroeg voor conclusies. Het eindrapport met conclusies en aanbevelingen wordt in het eerste kwartaal van 2020 verwacht.





## 2.4 TOEZICHT OP INFORMATIE- EN ARCHIEFBEHEER

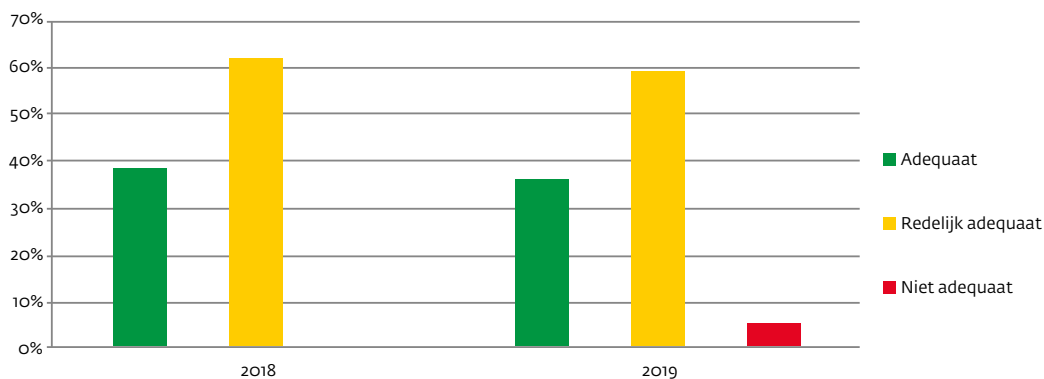
Bij het systematisch toezicht op gemeenten op het domein van archief- en informatiebeheer bleek dat de overgang van een analoge naar een digitale informatiehuishouding ook in 2019 een grote uitdaging vormde voor de Noord-Hollandse gemeenten en waterschappen. Gemeenten moeten hun digitale informatie beheren volgens de Archiefwet, maar moeten tegelijkertijd op veel andere aspecten van digitaal informatiebeheer letten. Daarom nemen gemeenten dit onderdeel steeds vaker op in een integraal informatiebeleid, waarin ook informatieveiligheid, de bescherming van persoonsgegevens en de borging van openbaarheid van informatie worden opgenomen.

### Trends

De verantwoordelijkheden binnen het informatiedomein verschuiven steeds verder. Naast het vormen, compleet maken en sluiten van dossiers hebben afdelingen informatiebeheer steeds meer een regisserende, adviserende en controlerende rol. De verantwoordelijkheid voor de dossiers ligt steeds vaker bij de lijnafdelingen. Deze ontwikkeling raakt alle onderdelen van een organisatie, van het uitvoerende niveau tot aan het hoogste management. Bewustzijn van het belang van goed informatiebeheer binnen de hele organisatie is dus essentieel.

De uitvoering van de Archiefwet raakt steeds meer verweven met andere wetgeving op het terrein van informatiebeheer. Zo is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) sinds 25 mei 2018 van kracht en worden de Wet open overheid en de Wet digitale overheid in 2020 behandeld in de Tweede Kamer. De Archiefwet wordt momenteel herzien zodat deze beter aansluit bij alle (digitale) ontwikkelingen.

**Figuur 5 | Totaaloordelen informatie- en archiefbeheer**



### *Beoordelingen*

De naleving van de regels op het gebied van informatie- en archiefbeheer werd in 17 gemeenten beoordeeld als adequaat (groen), bij 28 gemeenten als redelijk adequaat (oranje) en bij 2 gemeenten als niet adequaat (rood). Eén gemeente ging in 2019 van redelijk adequaat naar adequaat, twee gemeenten van adequaat naar redelijk adequaat, en twee gingen van redelijk adequaat naar niet adequaat. De overige gemeenten ontvingen hetzelfde oordeel als in 2018. Naast het toezicht op de gemeenten is ook toezicht gehouden op de waterschappen, de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten. Het waterschap Amstel, Gooi en Vecht werd beoordeeld als redelijk adequaat en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier als adequaat. Alle omgevingsdiensten scoorden adequaat. De veiligheidsregio's werden als redelijk adequaat beoordeeld. Een uitzondering hierop vormde de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland; deze werd in 2019 voor het eerst beoordeeld en het oordeel luidde: niet adequaat.

### *Trends*

Het aantal gemeenten dat als adequaat beoordeeld is, groeide tot 2019. In 2019 nam het aantal adequate gemeenten af met één gemeente. Deze stagnering valt deels te verklaren uit een gebrek aan pasklare oplossingen voor de vraagstukken in het archiefwezen. Goed informatiebeheer van hoge kwaliteit en een duurzame opslag vergen vaak een cultuuromslag: alle medewerkers van de organisatie moeten informatiebewustzijn ontwikkelen en daar vervolgens ook naar handelen. Zo'n omslag kost tijd.

Ook is het een grote uitdaging om de gemaakte verbeteringen in de organisatie voor langere termijn te borgen. Vaak ligt de vaktechnische kennis bij één enkel persoon of één project. Vertrekt er iemand of zijn er plotseling andere grote uitdagingen, dan verslapt de aandacht voor dit onderwerp. Wel hanteren steeds meer gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen het wettelijk verplichte kwaliteitssysteem voor (papieren en digitale) archivering. Zij worden zich meer bewust van het belang van kwaliteitszorg en spannen zich in om procedures te beschrijven, systematische controles in te bouwen en de kwaliteit van het informatiebeheer te bewaken en te verbeteren.

### *Risico's en aandachtspunten*

De overgangsfase van papieren archieven naar louter digitale dossiers is behoorlijk complex. In sommige gevallen wordt over één onderwerp een papieren én een digitaal archief gevormd. Dat verhoogt het risico op versieproblemen, hiaten en overlappingsen. Hersteloperaties achteraf maken zo'n hybride archief bovendien zeer kostbaar en tijdrovend. Het zou beter zijn om deze hele fase te vermijden.

Wat ook beter kan, is het vormen van digitale dossiers door de medewerkers van gemeenten, een uitvloeisel van het nieuwe digitale werken. Onvoldoende training, begeleiding en controle leiden vaak tot onvolledige of slecht toegankelijke digitale dossiers. Ook dit betekent kostbaar en arbeidsintensief herstel achteraf.

Een derde aandachtspunt zijn de vele digitale systemen buiten het centrale archiveringssysteem (ook wel documentmanagementsysteem genoemd), waarin archiefwaardige informatie wordt bewaard. Deze informatie bevindt zich bijvoorbeeld in systemen op het terrein van de sociale wetgeving, het omgevingsrecht, personeelszaken en in financiële systemen. Veel van deze systemen zijn niet geschikt voor beheer conform de Archiefwet: er is geen selectie- en vernietigingsfunctie. Zeker in het licht van de AVG is deze functie noodzakelijk voor een archief.

De vele fusies en samenwerkingsverbanden van overheden onderling vormen een vierde risicofactor. In de jaren voor en na een herindeling of ambtelijke samenwerking is vaak te weinig aandacht voor goed informatie- en archiefbeheer, met alle gevolgen van dien. In Noord-Holland zijn verschillende gemeenten de laatste jaren een ambtelijke samenwerking aangegaan in de vorm van een centrumgemeentestructuur of een samenwerkingsverband met een bedrijfsvoeringsorganisatie, zoals de BUCH (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo), de SED-gemeenten (Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland), DUO+ (Diemen, Uithoorn en Ouder Amstel) en de BEL (Blaricum, Eemnes en Laren). Verder voert Amsterdam onder andere de archivering uit voor Weesp, richten Heerhugowaard en Langedijk een bedrijfsvoeringsorganisatie in, voert Amstelveen de taken uit voor Aalsmeer, en Haarlem voor Zandvoort. Zo'n samenwerking is bedoeld om de processen van de gemeenten efficiënter te maken. Op het gebied van informatiebeheer moeten echter de archieven volledig gescheiden blijven, terwijl tegelijkertijd alle processen geharmoniseerd moeten worden. Wij zien het informatie- en archiefbeheer in deze gevallen dan ook eerst achteruitgaan en pas na enkele jaren, na de investering van veel geld en energie, weer een stap voorwaarts maken.



Ten slotte moeten overheidsorganisaties hun archief na twintig jaar als historisch en openbaar toegankelijk archief overdragen aan de archiefdienst. In de nieuwe Archiefwet wordt deze termijn verkort van twintig naar tien jaar. Om de archieven op tijd over te kunnen dragen is dus eenmalig extra inspanning nodig.

## 2.5 TOEZICHT OP HUISVESTING VERBLIJFSGERECHTIGDEN

### *Taakstelling*

Op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 zorgen burgemeesters en wethouders voor de huisvesting van vergunninghouders volgens een taakstelling. De taakstelling per gemeente wordt elk half jaar bepaald door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hoe hoog de taakstelling is, hangt af van het aantal inwoners van de gemeente en het verwachte aantal verblijfsgerechtigden. Grotere gemeenten moeten meer asielzoekers huisvesten dan kleinere gemeenten.

### *Toezicht van de provincie*

De huisvesting van vergunninghouders is een wettelijke taak van de gemeenten. De provincie controleert of de gemeenten deze taak uitvoeren. Wij controleren of de gemeenten in Noord-Holland voldoende verblijfsgerechtigden huisvesten binnen de gestelde termijn. Deze toezichtstaak is één van de onderdelen van het interbestuurlijk toezicht door de provincie en wordt uitgevoerd door Gedeputeerde Staten.

### *De interventieladder*

Heeft een gemeente onvoldoende verblijfsgerechtigden gehuisvest, dan is de toezichthouder verplicht om in te grijpen. De peildata in dit proces zijn 1 januari en 1 juli. Op deze data wordt op basis van de realisatiecijfers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) bepaald hoe een gemeente ervoor staat. Een gemeente die een half jaar achterloopt, komt onder verscherpt toezicht van de provincie.

Daarbij hanteert GS de bestuurlijke interventieladder, die bestaat uit een aantal stappen. Het doel van deze stappen is dat de gemeente alsnog aan haar taakstelling gaat voldoen. De eerste stap is een ambtelijk overleg met de gemeente. Bestuurlijke gesprekken volgen wanneer de situatie niet verbetert. Het opstellen van een plan van aanpak door de gemeente maakt deel uit van het verbeterproces.

De laatste stap op de interventieladder, voor als de gemeente stelselmatig in gebreke blijft, houdt in dat de provincie de verblijfsgerechtigden gaat huisvesten op kosten van de gemeente.

### *De interventieladder in 2019*

De eerste stappen van de interventieladder zijn ook in 2019 geregeld gezet. Alle gemeenten hebben een brief ontvangen. Gemeenten die onder de maat presteerden zijn per brief gemaand om meer werk te maken van de huisvesting van verblijfsgerechtigden. Met een groot deel van deze gemeenten is er een ambtelijk gesprek gevoerd. Hen is gevraagd om een plan van aanpak op te stellen. Met twee van de structureel achterlopende gemeenten zijn ook bestuurlijke toezichtgesprekken gevoerd. In deze gesprekken zijn afspraken gemaakt over hoe de situatie kan verbeteren. De laatste ultieme stap, indeplaatsstelling door de provincie, heeft in 2019 niet plaatsgevonden.

### *Taakstelling eerste helft 2019*

De taakstelling voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden in Noord-Holland bedroeg in de eerste helft van 2019 voor alle gemeenten gezamenlijk 982. Daarnaast was er nog een achterstand van 829 uit 2018, bij elkaar dus een opgave van 1.811. Op peildatum 1 juli 2019 was circa 69% (1246) van de verblijfsgerechtigden gehuisvest. Daarmee was de achterstand teruggebracht tot 565.

### *Taakstelling tweede helft 2019*

De taakstelling in de tweede helft van 2019 was identiek aan die van de eerste helft, namelijk 982 verblijfsgerechtigden in totaal. De achterstand uit het voorgaande half jaar bedroeg na een kleine correctie van het COA 563. Met deze achterstand erbij liep de totale opgave op tot 1545 verblijfsgerechtigden. Van hen zijn er 1343 (87%) gehuisvest. Hiermee is de taakstelling zelf gerealiseerd en is de achterstand iets ingelopen.

### *Analyse 2018-2019*

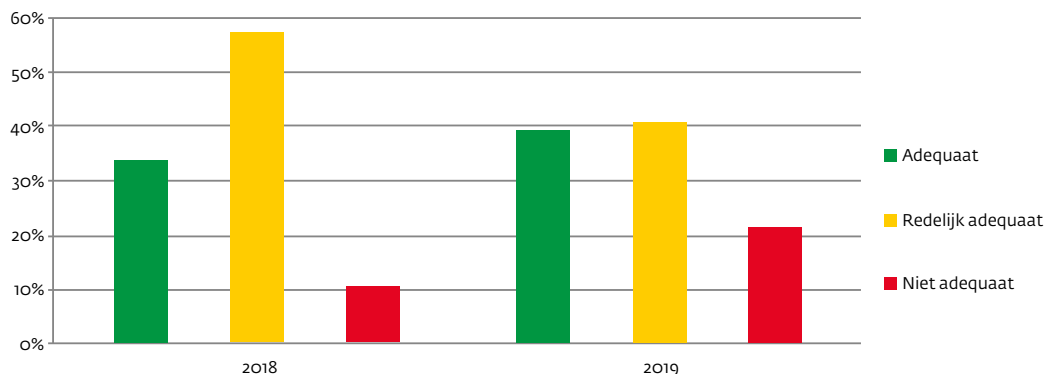
In onderstaande tabel wordt het percentage weergegeven van Noord-Hollandse gemeenten die meer dan een jaar achterlopen op hun taakstelling (rood), een half jaar achterlopen (oranje) en hun taakstelling geheel hebben





gerealiseerd (groen). Het aantal gemeenten dat de hele taakstelling op tijd heeft gerealiseerd, is gestegen. Daartegenover staat dat ook het aantal gemeenten dat meer dan een jaar achterloopt, is toegenomen.

**Figuur 6 | Realisatie taakstelling**



## 2.6 INCIDENTGERICHT TOEZICHT

IBT beoordeelt gemeenten niet alleen systematisch, maar ook naar aanleiding van signalen in de media en klachten en meldingen van burgers en bedrijven. IBT houdt toezicht op de uitvoering van de medebewinds-taken, dat wil zeggen: toezicht op de wettelijke taken van het gemeentebestuur. Een melding bij IBT is geen alternatief voor een juridische procedure, zoals bezwaar maken of beroep indienen. Wanneer IBT een melding ontvangt, kijken we dus eerst of het om een wettelijke gemeentelijke taak gaat en of er juridische procedures lopen of mogelijk zijn. Vervolgens informeren we de melder over de reikwijdte van het toezicht en over de juiste route. IBT gebruikt de meldingen ook als input om te bepalen op welke thema's de komende jaren toezicht wordt gehouden.

### *Meldingen en klachten in 2019*

In 2019 ontving IBT 41 meldingen over 22 gemeenten en over 18 verschillende thema's. De meeste meldingen gingen over geluid, verkeer en het gebruik van de regels op het gebied van ruimtelijke ordening. De overige meldingen of klachten gingen over het naleven van natuur- en milieuregels, bouwtaken en de huisvesting van arbeidsmigranten.

### *Behandeling van de meldingen*

Alle meldingen zijn in 2019 inhoudelijk onderzocht. In het kader van hoor en wederhoor heeft IBT de betrokken partijen gevraagd (meer) informatie te verstrekken. Bij zo'n driekwart van de meldingen en klachten had IBT geen bevoegdheid om te interveniëren, bijvoorbeeld omdat er juridische procedures mogelijk waren of nog niet waren afgerond, of omdat er sprake was van privaatrechtelijke kwesties. In deze gevallen bestond de bijdrage van IBT uit het verbeteren van de communicatie tussen de partijen en het vergroten van inzicht in taken en verantwoordelijkheden.

# SAMENVATTING EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

## *Toezicht op de financiën*

In 2019 hebben alle gemeenten een sluitende begroting weten te presenteren. De financiën van het sociale domein blijven echter, net als in 2018, druk uitoefenen op de begroting, waardoor de gemeenten minder financiële armslag hebben. Bij een enkele gemeente waren incidentele middelen nodig om de tijd naar een structureel evenwichtsherstel te overbruggen. Gelukkig is geen enkele gemeente in financieel zwaar weer gekomen.

## *Toezicht op het omgevingsrecht*

Na de stijgende lijn van 2014 tot en met 2017 zien we sinds 2018 een kleine verslechtering van de resultaten. Het belangrijkste aandachtspunt blijft dat de verschillende stappen in het handhavings- en toezichtsproces elkaar logisch moeten opvolgen. Wij hebben daar sinds 2018 scherper op getoetst. In 2019 is het systematisch toezicht verder toegespitst op de gemeenten die nog achterbleven in de beoordeling of waar zich bijzondere omstandigheden voordeden.

Ook hebben we een pilot uitgevoerd om te onderzoeken of de gemeenten zichzelf konden evalueren, om zo meer inzicht te krijgen in hun beleidscyclus. Deze pilot leverde helaas niet de gewenste resultaten op.

## *Toezicht op informatie- en archiefbeheer*

Ons overall beeld van informatie- en archiefbeheer is dat gemeenten nog veel te doen hebben om goed over te kunnen stappen van hun papieren archief naar een volledig digitale werkomgeving. Een hybride situatie met zowel papieren als digitale archieven kan problemen veroorzaken, zoals minder overzicht en extra kosten door reparaties achteraf.

## *Toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden*

In 2019 hebben de gemeenten een relatief lage huisvestingsopgave van het Rijk gekregen. Dit heeft veel gemeenten de mogelijkheid gegeven om hun achterstanden in de taakstelling in te lopen, en dat is te zien aan het aantal adequate gemeenten. Anderzijds zien we ook een toename van het aantal niet-adequate gemeenten. In totaal hebben de gemeenten in Noord-Holland 87% van de taakstelling gehaald. Dat is een verbetering ten opzichte van vorig jaar.

## *Toekomstige ontwikkelingen in het toezicht*

In december 2018 is de Agenda Toekomst van het Toezicht aan de Tweede Kamer aangeboden. De agenda is een coproductie geweest van het Rijk (ministeries van BZK en Financiën), IPO en VNG. In 2019 is door het Rijk, IPO en VNG het Actieplan toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht opgesteld.

Met dit actieplan wordt uitvoering gegeven aan de Agenda toekomst van het toezicht.

Bij het opstellen van het Actieplan is gestart met het tot stand brengen van een gedeeld toekomstbeeld (over 5 jaar) voor het interbestuurlijk toezicht. Daarbij wordt de gezamenlijke risicoanalyse als vertrekpunt genomen. Het Actieplan wordt in 2020 voor de provincie Noord-Holland vertaald in een nieuw beleidsplan IBT 2021-2024.

Meer informatie vindt u op [de webpagina van de Rijksoverheid over de 'Agenda toekomst van het toezicht'](#).

Gedeputeerde Staten hebben in september 2018 ingestemd met de 'Agenda toekomst van het toezicht'. Deze veranderingen sluiten aan bij het bestaande IBT-beleid van de provincie Noord-Holland: verdere differentiatie en maatwerk, het invoeren van praktijktoetsen en thematisch toezicht op basis van een risicoanalyse, een integraler toezicht, actieve transparantie en openbaarheid van de beoordelingsresultaten.



Tabel 7 | Interbestuurlijk Toezicht - Overzicht gemeenten 2017, 2018 en 2019

	Informatiebeheer			Omgevingsrecht			Financiën			Verblijfsgerechtigden		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Aalsmeer												
Alkmaar												
Amstelveen												
Amsterdam <sup>2)</sup>												
Beemster												
Bergen												
Beverwijk												
Blaricum												
Bloemendaal												
Castricum												
Den Helder												
Diemen												
Drechterland												
Edam-Volendam												
Enkhuizen												
Gooise Meren												
Haarlem												
Haarlemmermeer												
Heemskerk												
Heemstede												
Heerhugowaard												
Heiloo												
Hilversum												
Hollands Kroon												
Hoorn												
Huizen												
Koggenland												
Landsmeer												
Langedijk												
Laren												
Medemblik												
Oostzaan												
Opmeer												
Ouder-Amstel												
Purmerend												
Schagen												
Stede Broec												
Texel												
Uitgeest												
Uithoorn												
Velsen												
Waterland												
Weesp												
Wijdmeren												
Wormerland												
Zaanstad												
Zandvoort												

2) De gemeente Amsterdam heeft de staat van haar informatie- en archiefbeheer in 2019 onvoldoende inzichtelijk kunnen maken en heeft daarom geen predicaat gekregen.

## Colofon

### Uitgave

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

### Eindredactie

Provincie Noord-Holland  
Kabinet | Sector Interbestuurlijk Toezicht  
het jaarverslag is geredigeerd door redactrice Anneke Paul

### Fotografie

Provincie Noord-Holland

### Grafische verzorging

Xerox mediaservices

Haarlem, maart 2020

# VERSLAG

