

# Uitvoeringsplan

## Interbestuurlijk Toezicht 2018



Provincie Noord-Holland

Februari 2018

## Inhoud

1.	Inleiding.....	3
2.	Doelstellingen en middelen.....	3
2.1	Doelstellingen .....	3
2.2	Middelen.....	3
3.	Werkwijze toezicht .....	4
3.1	Systematisch toezicht; hernieuwde risicoanalyse.....	4
3.2	Incidentgericht toezicht.....	5
4.	Praktijktoetsen en toezichtthema's .....	5
4.1	Praktijktoetsen .....	5
4.2	Toezichtthema's .....	5
4.3	Criteria voor thema- en praktijktoetsen.....	6
4.4	Betrekken van gemeenten bij keuze en opzet thematoetsen .....	6
5.	Kennisuitwisseling.....	7
6.	Toezichtdomeinen .....	7
6.1	Domein Omgevingsrecht .....	7
6.2	Domein Huisvesting verblijfsgerechtigde asielzoekers .....	10
6.3	Domein Informatiebeheer .....	10
6.4	Domein Financieel Toezicht.....	12
7.	Financieel toezicht op de waterschappen.....	13

## 1. Inleiding

In mei 2017 hebben Gedeputeerde Staten het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021 vastgesteld. Hierin heeft de provincie beschreven op welke manier de komende jaren het interbestuurlijk toezicht (IBT) zal worden vormgegeven. Het beleidsplan zal jaarlijks geoperationaliseerd worden in een uitvoeringsplan. Dit uitvoeringsplan is het eerste op basis van het nieuwe beleid. Het bevat een toelichting op de wijze van uitvoering van het interbestuurlijk toezicht in 2018.

Verantwoording achteraf over de concrete uitvoering wordt in de jaarverslagen IBT afgelegd.

Alle documenten zijn te vinden op de pagina [www.noord-holland.nl/ibt](http://www.noord-holland.nl/ibt)

## 2. Doelstellingen en middelen

### 2.1 Doelstellingen

Het doel van het interbestuurlijk toezicht is: bijdragen aan een goede uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Op die manier bevordert de provincie het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving voor mens en natuur en de randvoorwaarden daarvoor<sup>1</sup>. Het nieuwe Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021 is een vervolg op de evaluatie uit 2017 van de werking van het IBT in onze provincie. De aanbevelingen uit de evaluatie zijn verwerkt. Naast continuïteit staat het versterken van de effectiviteit van het provinciale toezicht voorop. Kort samengevat wordt dit bereikt door:

- Toenemende wendbaarheid, meer differentiatie, meer maatwerk per gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling.
- Expliciet integraal werken van de toezichtdomeinen, waaronder onderling delen van bestuurs- en cultuuraspecten van een gemeente of andere overheid.
- Aanvulling van het systematische en incidentgerichte toezicht met thematische onderzoeken en praktijktoetsen.
- Grotere transparantie door jaarlijks publiceren van de beoordelingsresultaten van gemeenten.

In de loop van 2018 verschijnt een landelijke rapportage met aanbevelingen over de toekomst van het interbestuurlijk toezicht. Het is nog niet duidelijk welke gevolgen dit zal hebben voor de uitvoeringspraktijk in 2018<sup>2</sup>.

### 2.2 Middelen

Voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht hebben we de beschikking over 15,7 fte en een programmabudget van €17.000.

---

<sup>1</sup>. Zie *Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021*, gepubliceerd op [www.noord-holland.nl/ibt](http://www.noord-holland.nl/ibt).

<sup>2</sup>. Het onderzoek van Pro Facto in opdracht van het ministerie van BZK verschijnt in de eerste helft van 2018. In het Interbestuurlijk Programma voor deze kabinetsperiode is vernieuwing van het interbestuurlijk toezicht opgenomen. Dit is te onderscheiden van het landelijke onderzoek naar het financiële toezicht. Ook dit verschijnt in het voorjaar van 2018, zie daarvoor paragraaf 6.4.

### 3. Werkwijze toezicht

De provincie Noord-Holland heeft sinds de verandering van het interbestuurlijk toezicht in 2012 het toezicht op twee manieren uitgevoerd: systematisch toezicht en incidentgericht toezicht<sup>3</sup>.

#### 3.1 Systematisch toezicht; hernieuwde risicoanalyse

Het systematisch toezicht wordt gehouden op de domeinen, die in 2012 en 2013 door GS als risicovol zijn aangewezen: Omgevingsrecht, Informatie- en archiefbeheer en Financieel Toezicht. In 2014 is daar Huisvesting verblijfsgerechtigde asielzoekers aan toegevoegd. Begin 2017 heeft de provincie samen met de gemeenten een hernieuwde risico-inventarisatie uitgevoerd. Hieruit is naar voren gekomen dat bovengenoemde toezichtdomeinen nog steeds risicovol, dus actueel zijn, zie 4.4.

Het systematisch toezicht houdt in, dat de provincie op basis van de Gemeentewet en de provinciale *Verordening systematische toezichtinformatie* aan de hand van de jaarlijks ontvangen verantwoordingsinformatie van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen en na ambtelijke gesprekken de situatie beoordeelt.

##### *Maatwerk en transparantie*

Het IBT gaat uit van verdiend vertrouwen op de risicodomeinen. Bij gemeenten, die laten zien dat de taakuitvoering op orde is, verminderen wij de toezichtlast. Anderzijds treden wij streng op als het nodig is. In het *Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021* is per toezichtdomein beschreven hoe deze differentiatie concreet vorm krijgt.

Met ingang van het beoordelingsjaar 2016 worden de resultaten van de gemeenten jaarlijks op een kaart van de provincie gepubliceerd via [www.noord-holland.nl/ibt](http://www.noord-holland.nl/ibt). Ook wordt begin 2018 een pilot uitgevoerd, waarbij de beoordelingen van het komende jaar direct in digitale vorm aan de gemeenten worden gepresenteerd. De gemeenten worden bij de pilot betrokken. Wanneer dit slaagt, zullen in de tweede helft van het jaar alle beoordelingen op deze manier worden vormgegeven en gecommuniceerd.

##### *Governance en toezichtregime*

In het Beleid 2018-2021 is vastgelegd, dat de provincie bij het bepalen van het toezichtregime per gemeente of andere overheid rekening zal houden met bestuur en cultuur in die organisatie. Naast een bestuur en cultuur die veroorzaken, dat verbeteringen mogelijk niet tot stand komen, kunnen zich risicovolle omstandigheden voordoen. In beide gevallen kan de provincie als toezichthouder, ook bij goed uitvoeren van wettelijke taken, nog niet terugtreden. Zo'n omstandigheid kan zijn een gemeentelijke herindeling, een startende ambtelijke samenwerking tussen gemeenten, een bestuurlijke en/of ambtelijke crisis, of veel signalen en klachten over de taakuitvoering door een gemeente of andere overheid. Ongeacht de beoordeling zullen gemeenten en andere overheden in alle gevallen eens per vier jaar volledig worden beoordeeld op elk van de vier risicoterrainen.

##### *Uitgangssituatie 2018 voor systematisch toezicht*

Bij gemeenten en andere overheden, die in 2016 en 2017 op een bepaald domein als 'adequaat' werden beoordeeld, zal voor dat domein in principe een lichter toezichtregime worden toegepast. Dit tenzij er zich risicovolle omstandigheden voordoen, zie hierboven. Voor 2018 is het beeld dan als volgt<sup>4</sup>:

---

<sup>3</sup>. In oktober 2012 werd de Wet revitalisering generiek toezicht van kracht, waarin de Provincie- en Gemeentewet op het terrein van het interbestuurlijk toezicht werden gewijzigd.

<sup>4</sup>. In het Jaarverslag Interbestuurlijk Toezicht 2017 wordt de situatie van eind 2017 per domein meer in detail weergegeven. Zie ook hoofdstuk 6.

**Tabel 1. Gemeenten en vastgesteld toezichtregime voor 2018**

<b>Domein</b>	<b>% gemeenten regulier of zwaarder regime</b>	<b>% gemeenten lichter regime</b>
Financieel toezicht	65	35
Omgeving, toezicht & handhaving	63	37
Omgeving, vergunningen (nieuw)	100 <sup>5</sup>	0
Informatiebeheer	88	12
Huisvesting statushouders	77	23

### **3.2 Incidentgericht toezicht**

Het toezicht op overige taken, die niet tot de systematische jaarlijkse beoordeling horen, wordt incidentgericht uitgevoerd, dat wil zeggen naar aanleiding van signalen zoals een klacht van een burger, een bericht in de media of een incident. Uiteraard is niet te voorzien, welke acties hier in 2018 uit voort zullen vloeien.

## **4. Praktijktoetsen en toezichtthema's**

Hoewel systematisch toezicht veel voordelen heeft, kent het ook een groot nadeel, namelijk dat dit vooral een 'papieren' indruk geeft over de inrichting van processen en kwaliteitseisen bij lokale overheden. De feitelijke uitvoering in de praktijk kan er heel anders uitzien. Om daarvan een goed beeld te krijgen, zullen met ingang van 2018, ter aanvulling op het systematisch en incidentgericht toezicht, ook praktijktoetsen en thematische onderzoeken worden gehouden.

### **4.1 Praktijktoetsen**

Met de praktijktoetsen toetsen we ter plekke of wat in de door de lokale overheden aangeleverde documenten staat, klopt. Mocht dit beeld niet of onvoldoende overeenstemmen, dan kan dit aanleiding zijn het systematisch toezicht aan te passen, bijvoorbeeld door aanscherpen van de vraagstelling. Het is niet noodzakelijk de praktijktoets bij alle organisaties toe te passen. Het doel kan ook worden bereikt door praktijktoetsen bij een beperkt, nader te bepalen deel van de organisaties.

### **4.2 Toezichtthema's**

Toezichtthema's zijn bedoeld om de diepte in te gaan op een bepaald aspect. Onderzoeken in het kader van een toezichtthema kunnen afhankelijk van het onderwerp bij alle lokale overheden worden uitgevoerd, dan

---

<sup>5</sup>. De proceseisen voor vergunningverlening zullen in 2018 wel worden getoetst, maar het resultaat wordt nog niet meegenomen in de beoordeling.

wel alleen bij die lokale overheden, waar het thema zich voordoet. Een thematisch onderzoek krijgt meerwaarde wanneer dit samen met andere toezichthouders wordt aangepakt. Een thema-onderzoek is niet per definitie gericht op, of gerelateerd aan gemeentelijke (beleids-) documenten of processen. In bepaalde gevallen kan thematisch onderzoek wel gecombineerd worden met een praktijktoets zoals in 4.1 is beschreven. Het onderzoek dient dan meerdere doelen.

### 4.3 Criteria voor thema- en praktijktoetsen

De keuzen die wij in dit uitvoeringsplan maken voor praktijktoetsen en thema's zijn in het algemeen gebaseerd op ervaringen in het toezicht in de eigen en andere provincies van afgelopen jaren, op incidenten en meldingen, nieuwsberichten en op de risico-inventarisatie met de gemeenten uit 2017. Binnen deze context willen we aan de hand van de volgende criteria de keuze voor een thema- en of praktijktoets bepalen:

1. Actualiteit van probleem of kwestie (*berichten in de media*);
2. Politieke gevoeligheid (*maatschappelijke impact*);
3. Toegevoegde waarde van actie door de provincie Noord-Holland.

Bovengenoemde criteria zijn niet volgordelijk qua gewicht of belang. Het zijn wel aspecten waartussen een goede balans moet worden gevonden.

### 4.4 Betrekken van gemeenten bij keuze en opzet thematoetsen

In februari 2017 heeft de provincie een risico-inventarisatie gehouden om te bepalen of er een aanpassing nodig was van de eerder aangewezen risicodomeinen. Hierbij zijn de gemeenten intensief betrokken. In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste onderwerpen opgenomen waarbij de provincie en gemeenten blijkens deze inventarisatie risico's zien in de taakuitvoering. Hiermee is rekening gehouden bij de keuzen voor thema- en praktijktoetsen.

#### 1. Financieel toezicht

Waaronder grip op verbonden partijen, grondexploitaties en decentralisaties

#### 2. Openbare orde en veiligheid

Waaronder (grote) evenementen, opvang verwarde personen, terreurdreiging, ondermijning bestuur, hennepkwekerijen en XTC labs

#### 3. Informatiebeheer en archief

Kwaliteit informatievoorziening, duurzaamheid van digitale systemen, relatie met openbaarheids- en privacywetgeving

#### 4. Omgevingsrecht inclusief ruimtelijke ordening

Brandveilig gebruik, constructieve veiligheid, illegaal gebruik met veiligheidsrisico's voor gebruikers (bijv. hennepkwekerijen), onvoldoende toezicht en handhaving op bouw en ruimtelijke ordening

#### 5. Governance; bestuur en cultuur

Kwaliteit van organisatie, waaronder kwalitatief en kwantitatief tekort aan personeel, politieke instabiliteit, rol gemeenteraad, bestuurskracht en beleidsvoorbereiding/implementatie van nieuwe wetgeving (sociale domein, omgevingswet), opdrachtgeverschap in samenwerkingsverbanden (waaronder omgevingsdiensten), fusies en ambtelijke samenwerking in diverse vormen.

## 5. Kennisuitwisseling

De provincie wil in haar rol van toezichthouder niet tevens als adviseur optreden. Dit zou een ‘pettenprobleem’ opleveren. Er bestaat echter wel behoefte bij gemeenten aan een dergelijke provinciale rol.

De provincie kan niet adviseren in individuele gevallen, maar wel een platform bieden voor het uitwisselen van goede voorbeelden, of verwijzen naar andere gemeenten, die op een onderwerp specifieke kennis of ervaring hebben. Daarnaast organiseren wij regelmatig bijeenkomsten, in de vorm van regionale overleggen of symposia, voor gemeenten. In 2016 en 2017 zijn bijvoorbeeld op het terrein van de huisvesting van verblijfsgerechtigden symposia georganiseerd.

In 2018 zullen wij, afhankelijk van de ontwikkelingen, dergelijke bijeenkomsten organiseren op het terrein van Informatiebeheer en/of Financieel Toezicht. Zie daarvoor 6.3 en 6.4.

## 6. Toezichtdomeinen

### 6.1 Domein Omgevingsrecht

In 2018 zal het IBT op het terrein van het omgevingsrecht zich richten op de volgende zaken.

#### 6.1.1. Systematisch toezicht

Binnen dit toezichtdomein hebben wij ons de afgelopen jaren voornamelijk gericht op het beoordelen van de inrichting van processen bij gemeenten op het gebied van toezicht- en handhavingstaken. In 2018 zal dit onderdeel zich vooral richten op gemeenten die in 2016 en 2017 als ‘redelijk adequaat’ of ‘niet adequaat’ zijn beoordeeld. Gemeenten die in voorgaande jaren als ‘adequaat’ zijn beoordeeld, zullen in principe sober worden getoetst. Dit tenzij zich risicovolle omstandigheden voordoen, zoals een aanstaande herindeling, een ambtelijk samengaan met andere gemeenten en dergelijke. Het zal bij de beoordeling met name gaan om de aanwezigheid van een beleidsevaluatie, van nieuw beleid en om het stellen van meetbare doelen daarin. De proceseisen voor vergunningverlening zijn pas recent in werking getreden<sup>6</sup>. In 2018 zal dus bij alle gemeenten eerst de procesinrichting op het gebied van vergunningverlening getoetst worden. Dit is de afgelopen jaren in de prolooggesprekken met de gemeenten en in de beoordelingsbrieven aan de gemeenten al aangekondigd. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 3, wordt de uitkomst van deze toetsing in 2018 nog niet meegenomen in de beoordeling.

In het kader van het systematisch toezicht op het gebied van Ruimtelijke Ordening is gebleken, dat gemeenten in het algemeen vrij goed beantwoorden aan de proceseisen. Dit biedt ruimte om te onderzoeken of ook aan de *inhoudelijke* eisen uit de Wet ruimtelijke ordening wordt voldaan.

#### 6.1.2. Thema's en Praktijkttoetsen

Voor het jaar 2018 kiezen we de volgende onderzoeksthema's uit de onderwerpen, die in het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021 al zijn aangekondigd. Daarin is onder meer vastgelegd, dat jaarlijks minimaal één inhoudelijk thema wordt onderzocht op het terrein van Ruimtelijke Ordening.

### Thema 1. Thematoets illegale bewoning recreatieterreinen

---

<sup>6</sup>. AMvB VTH van 1 juli 2017.

Een probleem, dat zelfs nationale aandacht krijgt, is de illegale bewoning op recreatieterreinen. Optreden van gemeenten tegen onrechtmatige permanente bewoning op recreatieterreinen blijkt in de praktijk vaak moeizaam te verlopen, of te weinig aandacht te krijgen. Uit signalen blijkt dat dit zich ook in Noord-Holland voordoet.

Permanente illegale bewoning op recreatieterreinen heeft vaak een negatieve maatschappelijk impact. Omdat aan recreatiewoningen minder strenge eisen worden gesteld als het gaat om bijvoorbeeld ventilatie, brandveiligheid en constructieiligheid dan aan reguliere woningen, kan dit veiligheids- en gezondheidsproblemen veroorzaken. Daarnaast kan langdurige en grootschalige permanente bewoning van goedkope recreatiewoningen, zonder goed beheer van de openbare ruimte, leiden tot leefbaarheidsvraagstukken. In het ergste geval ontstaan vrijstaten of *no go area's*. Een bekend voorbeeld is Fort Oranje bij Breda.

Juist omdat de problematiek rondom dit onderwerp zo veelomvattend is, is het onze ambitie om het thema breed op te pakken. Na een thema-onderzoek in 2018 kan, afhankelijk van de uitkomst, in 2019 mogelijk nog een gedetailleerder vervolgonderzoek plaatsvinden. Dit kan eventueel worden gecombineerd met een praktijktoets, gericht op een aspect als de naleving door gemeenten van de eigen bestemmingsplannen. In 2018 willen we in het thema-onderzoek eerst nagaan op welke wijze gemeenten het toezicht en de handhaving op het gebied van de illegale bewoning op recreatieterreinen vormgeven. Hierbij zijn vragen aan de orde als 'heeft de gemeente de risico's in beeld?' en 'heeft de gemeente zicht op andere betrokken (overheids-)partijen en werkt ze hiermee samen?'

*Doel van het onderzoek:* Bewustwording vergroten van de problematiek rond illegale bewoning van recreatieterreinen en het stimuleren van de oplossing van deze problematiek.

*Beoogd resultaat:* In 2018 zullen wij de omvang van de problematiek rondom dit thema in Noord-Holland in kaart brengen. In beeld brengen of en in hoeverre dit bij gemeenten een plaats heeft binnen de uitvoering van ruimtelijke ordening, vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In 2019 kunnen een of meer aspecten, die uit het onderzoek van 2018 naar voren zijn gekomen, nader worden bekeken vanuit de vraag, of gemeenten handelen conform hun eigen beleid. Op basis daarvan kunnen aanbevelingen volgen aan die gemeenten, die hier nog onvoldoende in slagen.

*Aanpak:* In 2018: Analyse door gebruik van openbare bronnen, beleidsdocumenten en gegevens van andere toezichthouders. Daarnaast verdiepende interviews met betrokken partijen. Een en ander wordt nader uitgewerkt in een plan van aanpak en besproken met de vakinhoudelijk verantwoordelijke gedeputeerde (de portefeuillehouder Milieu/VTH).

## **Thema 2. Thema-onderzoek en praktijktoets Brandveiligheid zorginstellingen**

Uit de risico-inventarisatie van 2017 blijkt dat veel Noord-Hollandse gemeenten 'brandveilig gebruik' aanwijzen als een belangrijk thema, dat om die reden is opgenomen in ons nieuwe Beleid 2018-2021. De afbakening tot zorginstellingen is gekozen vanwege de kwetsbaarheid van de bewoners.

De Inspectie Leefbaarheid en Transport heeft in 2013 geconstateerd, dat het droevig gesteld was met het toezicht door gemeenten op dit gebied. Ook uit een rapportage van Pro Facto in opdracht van het ministerie van BZK uit 2016 bleek dat het toezicht en de handhaving door gemeenten te wensen overliet<sup>7</sup>. Uit onderzoek door de provincie Noord-Brabant bleek, dat haar gemeenten wel toezien op brandveiligheid bij nieuwbouw en op het brandveilig gebruik van gebouwen, maar dat onvoldoende op bouwkundige

---

<sup>7</sup>. Vervolgonderzoek gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen, Inspectie Leefomgeving en Transport, 2013. Toezicht en handhaving door gemeenten, Pro Facto in opdracht van ministerie BZK, 2016.



aanpassingen in de bestaande bouw wordt gelet<sup>8</sup>.

Al met al voldoende reden om de situatie in Noord-Holland onder de loep te nemen. In dit onderzoek worden thematisch onderzoek en praktijktoets gecombineerd. Naast thematisch onderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving op dit gebied, zal een praktijktoets plaatsvinden, gericht op het uitvoeren door de gemeente van de eigen vastgestelde nalevingsstrategie, het uitvoeringsprogramma en de toezichtprotocollen.

*Doel van het onderzoek:* Inzicht verkrijgen in de uitvoeringspraktijk van het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid bij zorginstellingen en zonodig de verbetering van de uitvoering bevorderen.

*Beoogd resultaat:* Rapportage waarin twee aspecten worden belicht. Ten eerste de naleving van regelgeving door zorginstellingen en de gemeentelijke handhaving daarop. Ten tweede de vraag, of de brandveiligheid in zorginstellingen is opgenomen in de gemeentelijke handavingsdocumenten, en of dit in de praktijk van de handhaving wordt toegepast.

*Aanpak:* Het onderzoek zal bestaan uit bureauonderzoek, dossieronderzoek en feitelijke controles bij zorginstellingen. Tevoren zal nader in een plan van aanpak uitgewerkt worden welke specifieke regels worden betrokken, welk soort steekproef wordt genomen en welke deskundigheid voor elk type onderzoek vereist is. Bij de voorbereiding zullen gemeenten, veiligheidsregio's en mogelijk andere provincies worden betrokken. In 2018 wordt het plan van aanpak opgesteld, de uitvoering zal doorlopen in 2019. Het plan van aanpak wordt besproken met de vakinhoudelijk verantwoordelijke gedeputeerde (de portefeuillehouder Milieu/VTH).

### **Thema 3. Roestvaststaal in zwembaden**

Eigenaren van zwembaden moesten vóór 1 januari 2017 door middel van een rapportage aan de gemeente aantonen, dat er geen gevaarlijk roestvaststaal meer in hun zwembad aanwezig was<sup>9</sup>. Bepaalde soorten roestvaststaal kunnen namelijk door chloordamp in het zwembad worden aangetast en breken, wat gevaarlijke situaties kan opleveren voor bezoekers. Uit een in opdracht van de minister van BZK in juli 2017 uitgevoerd nalevingsonderzoek bleek echter, dat ongeveer 80% van de zwembaden nog niet (volledig) aan de wet voldeden. Voormalig minister Plasterk heeft daarop gemeenten gevraagd om alle overdekte zwembaden te controleren op de naleving van de onderzoekplicht door de zwembaden, en hem hierover te informeren vóór 15 oktober 2017. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor de handhaving en kunnen zo nodig een dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen. Ook kunnen zij een zwembad tijdelijk sluiten indien er sprake is van een voor het publiek gevaarlijke situatie. Uit de reactie van de gemeenten blijkt nu, dat ongeveer de helft van de gemeenten aan de wet voldoet, dat wil zeggen de helft (nog geen) adequaat toezicht houdt op dit terrein.

*Doel van het onderzoek:* bevorderen dat alle gemeenten de handhaving als het gaat om zwembaden goed uitvoeren.

*Beoogd resultaat:* alle gemeenten in Noord-Holland houden adequaat toezicht op de naleving van de onderzoekplicht bij zwembaden en treden daar waar nodig handhavend op. Hiermee wordt de problematiek van gevaarlijk roestvaststaal in zwembaden opgelost.

*Aanpak:* Op basis van de informatie die bij het onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK is verzameld, in combinatie met aanwezige informatie over de zwembaden in Noord-Holland, worden in 2018 de betrokken gemeenten benaderd. Er wordt vanaf het begin ambtelijk contact onderhouden met het ministerie. Bij gemeenten, die geen opvolging geven aan het ontbreken van het vereiste onderzoek of aan

---

<sup>8</sup>. Van bezorgd naar verzorgd, onderzoek naar de taakuitvoering door gemeenten bij het toezicht op de brandveiligheid bij zorginstellingen in de provincie Noord-Brabant, Provincie Noord-Brabant, 2015.

<sup>9</sup>. Regeling Bouwbesluit artikel 5.12.

geconstateerde tekortkomingen, wordt ingegrepen op basis van de interventieladder<sup>10</sup>. Er wordt een plan van aanpak opgesteld, dat wordt besproken met de vakinhoudelijk verantwoordelijke gedeputeerde (de portefeuillehouder Milieu/VTH).

## **6.2 Domein Huisvesting verblijfsgerechtigde asielzoekers**

Anders dan bij overige toezichtdomeinen wordt in dit domein vooral gekeken naar het behalen van de concrete kwantitatieve taakstelling door gemeenten. Deze taakstelling wordt per gemeente halfjaarlijks door het ministerie van BZK vastgesteld. Er is geen sprake van een kwalitatieve risicoafweging. Wanneer gemeenten achterlopen op hun taakstelling worden zij, afhankelijk van de duur en omvang van de achterstand, uitgenodigd voor een ambtelijk dan wel voor een bestuurlijk overleg met de provincie.

Wij vragen gemeenten die achterlopen, om een plan van aanpak op te stellen om de achterstand zo snel mogelijk in te halen. Wij beoordelen of de voorgestelde oplossingen in deze plannen voldoende realistisch en concreet zijn uitgewerkt.

In dit domein liggen praktijktoetsen en themaonderzoeken dus niet voor de hand. Wij zetten de gebruikelijke werkwijze dus voort in 2018. Wel zal dit jaar worden nagegaan of gemeenten wel stevige prestatieafspraken met woningcorporaties maken, en of zij blijven zoeken naar alternatieve huisvestingsmogelijkheden.

## **6.3 Domein Informatiebeheer**

### **6.3.1 Systematisch toezicht**

Het systematisch toezicht in dit domein wordt in 2018 voortgezet, aangescherpt naar aanleiding van de risico-inventarisatie uit februari 2017. Ook zal in 2018 nog meer maatwerk worden geleverd en nog meer rekening worden gehouden met de context van gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Wat betreft het systematisch toezicht op de gemeenschappelijke regelingen zijn duidelijke keuzen gemaakt, die vanaf 2018 in de praktijk worden gebracht.

### **6.3.2 Systematisch toezicht op gemeenschappelijke regelingen**

Naast interbestuurlijk toezicht op de gemeenten en waterschappen heeft de provincie dat ook op de gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk van het IBT Informatiebeheer is dit tot nu toe slechts bij enkele regelingen in de praktijk gebracht.

In 2018 en volgende jaren willen we dit meer systematisch vormgeven.

Noord-Holland kent ruim 80 gemeenschappelijke regelingen. De provincie heeft niet de capaciteit om deze alle te beoordelen op het informatiebeheer, noch is de maatschappelijke impact van een (niet) adequaat informatiebeheer van alle regelingen even groot. Met dit laatste als criterium - de maatschappelijke impact van het informatiebeheer van een regeling - zullen wij in 2018 en volgende jaren op de volgende regelingen jaarlijks systematisch toezicht toepassen:

1. Omgevingsdienst IJmond
2. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
3. Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord
4. Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vecht

---

<sup>10</sup>. De interventieladder wordt betreden als voorfase van het opleggen van sancties door de toezichthouder, zie de Wet Revitalisering generiek toezicht en de uitleg op [www.noord-holland.nl/ibt](http://www.noord-holland.nl/ibt).

5. Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
6. Veiligheidsregio Gooi- en Vechtstreek
7. Veiligheidsregio Kennemerland
8. Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
9. Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

Mocht het informatiebeheer bij een gemeenschappelijke regeling, die niet in deze lijst voorkomt, daar aanleiding toe geven, dan kunnen wij incidentgericht toezicht toepassen, zie 3.2. Uiteraard gelden ook dezelfde regels als bij gemeenten en waterschappen: bij aanhoudend goede prestaties treedt de provincie meer terug, bij het tegendeel wordt het toezicht geïntensiveerd.

### **6.3.3 Thema's en praktijktoetsen**

#### *Thema's*

Voor het domein Informatiebeheer betekent de keuze van een thema in 2018, dat dit onderwerp extra aandacht krijgt in het jaarlijkse contact met de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Het thema wordt dus meegenomen in het systematische toezicht. Er wordt tevoren geen aanvullende informatie over opgevraagd, zodat het geen extra belasting voor de gemeenten, waterschappen en Wgr-regelingen vormt. Voor 2018 kiezen wij de volgende thema's:

#### *Thema 1. Overgang naar uitsluitend digitaal informatiebeheer en de hybride periode in de tussenfase*

De overgang van een papieren naar een digitale archivering is al sinds ongeveer het jaar 2000 aan de gang, maar nog vrijwel nergens is sprake van een papierloos, uitsluitend digitaal informatiebeheer. In de tussenfase wordt over dezelfde onderwerpen en in dezelfde zaken zowel papieren als digitaal archief gevormd, hetgeen grote risico's kan geven op informatieverlies, overlappingen, incompleetheid en versieproblemen. Bovendien is het inefficiënt en betekent het een dubbele belasting, terwijl het achteraf veel werk kost om een en ander te herstellen. Wij zullen nog dus meer dan voorgaande jaren de focus leggen op de randvoorwaarden voor eenduidige, betrouwbare digitale archivering.

#### *Thema 2. Informatieveiligheid, bescherming persoonsgegevens en openbaarheidswetgeving*

In mei 2018 treedt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in werking, dat is de Nederlandse versie van Europese privacywetgeving die tegelijkertijd in de andere EU-landen gaat gelden. Hiermee vervalt de Nederlandse Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Op het terrein van de Wbp en de AVG is de Autoriteit Persoonsgegevens de toezichthouder.

Daarnaast zal de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Open Overheid (OO) worden vervolgd, na de impact-analyses die in 2017 hierover zijn gemaakt. De bedoeling is dat de Wet OO de WOB gaat vervangen.

Zowel de AVG als de et OO raken aan de Archiefwet. Het is nog niet precies te zeggen welke gevolgen dit gaat hebben voor de praktijk bij gemeenten en andere overheden. Ook is nog niet bekend of er een specifieke toezichthouder op het gebied van de Wet OO zal worden ingesteld.

Wij zullen de uitvoering respectievelijk voortgang van beide processen in 2018 intensief monitoren.

Wanneer dat toepasselijk en gewenst is, zullen wij in overleg met het veld en met de toezichthouder(s) hierover voorlichting geven dan wel kennisuitwisseling organiseren.

### *Thema 3. Aanpassingen Archiefwet*

In 2017 is naar aanleiding van de moties Segers en Veldman<sup>11</sup> onderzoek gedaan naar aanpassing van de Archiefwet, onder meer speelde hierin het verdwenen ‘bonnetje van Teeven’. Een van de belangrijkste aanpassingsvoorstellen is een eventuele verkorting van de overbrengingstermijn van historisch archief naar archiefbewaarplaatsen. Het is nog niet duidelijk of en wanneer deze wetswijziging in werking zal treden. Hiervoor geldt hetzelfde als voor de nieuwe AVG en voor het wetsvoorstel OO. Wij zullen in 2018 de voortgang van de eventuele wijziging van de Archiefwet monitoren en er zo nodig voorlichting en/of kennisuitwisseling over organiseren.

### *Praktijktoetsen*

In het kader van het IBT-beleid 2018-2021 is vastgesteld, dat praktijktoetsen op het terrein van het informatiebeheer in de regel voldoende worden uitgevoerd door de gemeentelijke archiefinspecteurs bij hun reguliere inspecties. Wel kan de provincie, als daar aanleiding voor is, uiteraard zelf praktijktoetsen uitvoeren.

Voor 2018 zijn geen praktijktoetsen in het domein Informatiebeheer voorzien.

## **6.4 Domein Financieel Toezicht**

### **6.4.1 Regulier toezicht**

Financieel toezicht is *specifiek* toezicht dat de provincie uitvoert op basis van specifieke bepalingen in de Gemeentewet. Ook in 2018 zal dit plaatsvinden zoals beschreven in het Beleid IBT 2018-2021. Dit toezicht is van toepassing op alle Noord-Hollandse gemeenten en circa veertig gemeenschappelijke regelingen.

### **6.4.2 Thematisch toezicht**

Op initiatief van het Vakberaad Gemeentefinanciën zijn landelijke onderzoeksthema's in dit domein vastgesteld. In ons Beleid IBT 2018-2021 zijn twee daarvan gekozen, die de provincie Noord-Holland de komende jaren ter hand wil nemen: risicomanagement en verbonden partijen.

Binnen het domein Financieel Toezicht is landelijk veel in beweging. Naar aanleiding van het rapport Depla<sup>12</sup> is ter vergroting van de uniformiteit en transparantie van het financieel toezicht het traject FT2020 ingezet. Dit traject, dat wordt uitgevoerd door het Vakberaad Gemeentefinanciën, heeft tot doel het opstellen van een nieuw gemeenschappelijk toezichtkader. Een eerste proeve daarvan is inmiddels gereed. Naar verwachting zal een definitieve versie beschikbaar zijn in de eerste helft van 2018.

Ook is het ministerie van BZK een onderzoek gestart naar de effectiviteit en positionering van het financieel toezicht. De verwachting is, dat de definitieve rapportage in de eerste helft van 2018 het licht zal zien. Daarnaast heeft de voormalige Raad voor de financiële verhouding in juli 2017 een advies opgesteld, waarin hij ingaat op de vraag, op welke wijze het financieel toezicht een grotere bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het openbaar bestuur<sup>13</sup>. De adviezen en aanbevelingen uit het rapport sluiten voor het overgrote deel goed aan op de weg die is ingeslagen bij het opstellen van het nieuwe gemeenschappelijke toezichtkader.

Alle bovenstaande ontwikkelingen hebben met elkaar te maken. De discussie is nog niet afgerond, wel is duidelijk dat er verbeterlagen uitgevoerd zullen worden. Daar wil de provincie graag op vooruitlopen, vooral waar het gaat om transparantie van het toezicht en het leveren van een grotere bijdrage aan de

<sup>11</sup>. Motie Segers inzake aanpassing Archiefwet: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 362 nr. 21; motie Veldman inzake verbetering informatiehuishouding overheid: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 106 nr. 16.

<sup>12</sup>. Commissie Depla, *Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*, 2014

<sup>13</sup>. Raad voor de financiële verhoudingen, *Financieel toezicht met een visie*, 2017. Deze Raad is inmiddels opgegaan in de Raad Openbaar Bestuur.

kwaliteit van het openbaar bestuur. In 2018 zullen wij daarom regionale en/of provinciale bijeenkomsten organiseren met als doel kennisuitwisseling en voorlichting. Dit kan naar aanleiding van een actuele ontwikkeling als het opstarten van een herindelingstraject in een regio.

In de eerste helft van 2018 zal in het domein Financieel Toezicht bovendien extra aandacht worden besteed aan één van de thema's uit het Beleid 2018-2021: grip op verbonden partijen. Daarnaast zullen andere thema's, zoals risicomanagement extra aandacht binnen het reguliere toezicht krijgen.

#### *Thema Grip op verbonden partijen*

Voor een optimale uitvoering worden sommige wettelijke taken van gemeenten gemeenschappelijk met andere partijen in de regio uitgevoerd. Dit is vaak efficiënter, effectiever, er is meer expertise en een grotere bestuurlijke kracht. Met deze partijen treffen gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een samenwerkingsovereenkomst of zij nemen deel in naamloze of besloten vennootschappen. Dit zijn de zogenoemde verbonden partijen. Het hebben of houden van grip op verbonden partijen is een onderwerp dat bij steeds meer gemeenteraden speelt. Mede in het licht van de ontwikkelingen zoals de decentralisaties, de bezuinigingsdiscussies van de afgelopen jaren en de toename van ambtelijke fusies, komt dit onderwerp steeds meer in de belangstelling.

Gemeenteraden kunnen vanuit de verbonden partijen geconfronteerd worden met tegenvallende financiële resultaten en risico's. De mogelijkheid een zienswijze in te dienen bij het bestuur van het samenwerkingsverband, waarin de gevoelens van de raad over de jaarrekening en begroting worden verwoord, geeft niet voldoende zekerheid van sturing. Het bestuur van de verbonden partij beslist namelijk om de zienswijze wel of niet uit te voeren.

Deze gang van zaken is voor veel gemeenteraden onbevredigend. Daarnaast spelen zaken zoals de beperkte informatievoorziening (vaak maar één keer per jaar met de jaarstukken), het ontbreken van inzicht in lopende zaken en financiële risico's, en ontbreken van inhoudelijke kennis bij de raden van de geleverde producten en diensten van de samenwerkingsverbanden. Dit alles geeft gemeenteraden het gevoel, dat zij hun controlerende en kaderstellende rol niet goed kunnen vervullen.

Wij willen in 2018 via de bovengenoemde bijeenkomst(en) het beeld daarover scherper krijgen, om vervolgens te onderzoeken, welke bijdrage vanuit het financieel toezicht kan worden geleverd om de grip te vergroten.

## **7. Financieel toezicht op de waterschappen**

De provincie onderzoekt of het financiële toezicht op de waterschappen meer in lijn gebracht kan worden met het financiële toezicht op de gemeenten.