

Rapportage interbestuurlijk toezicht 2019-2020

Provincie Zeeland

Inleiding

Eén van de kerntaken van de provincie is interbestuurlijk toezicht (IBT): toezicht houden op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

Het generieke interbestuurlijk toezicht in de periode 2019-2020 is in lijn met de Verordening 'Systematische toezichtinformatie provincie Zeeland' en op basis van de geldende beleidskaders uitgevoerd. Het generieke toezicht omvat de domeinen omgeving, erfgoed, informatie- en archiefbeheer en huisvesting verblijfsgerechtigden. Vooruitlopend op de nieuwe toezichttaak die op de provincie afkomt is tevens gekeken naar de wet digitale overheid en de daaruit volgende verplichtingen. Naar aanleiding van de landelijke Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT) zijn ook de eerste stappen gezet om het toezicht in Zeeland te moderniseren, middels dialoog en kennissessies.

In 2020 hebben de Zeeuwse gemeenten, op verzoek van GS, generieke toezichtinformatie aangeleverd, voor het einde van het jaar. De systematische toezichtsinformatie waarmee gemeentebesturen en de waterschappen de provinciale toezichthouder informeren over de wijze waarop zij hun wettelijke taken uitvoeren gebeurt door middel van de stukken die op grond van wet- en regelgeving aan het provinciaal bestuur moeten worden toegestuurd. De vraag naar deze informatie is door de toezichthouder vooraf bekend gemaakt aan de lokale overheden in de verordening 'Systematische toezichtinformatie provincie Zeeland', of is reeds in wet- en regelgeving geregeld (zoals geldt voor jaarprogramma's en -verslagen).

Naast systematische toezichtinformatie kan het voorkomen dat de provincie op basis van signalen, meldingen of klachten incidentele toezichtinformatie ontvangt. Deze incidentele toezichtinformatie wordt na ontvangst onderzocht en hierover vindt zo nodig direct afstemming plaats met de betreffende gemeente.

In Q1 en Q2 van 2021 zijn toezichtdialogen gevoerd met de Zeeuwse gemeenten, naar aanleiding van de ingezonden informatie 2019-2020 en met specifieke aandacht voor het domein 'Omgevingsrecht'. Eventuele incidentele toezichtinformatie is in deze dialoog eveneens besproken.

Beoordeling per toezichtdomein

Toeicht 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.

Systematisch toezicht

Het systematisch toezicht houdt in dat de provincie op basis van de provinciale Verordening systematische toezichtinformatie provincie Zeeland jaarlijks de gegevens van gemeenten ontvangt over hun uitvoering van taken op de hierboven benoemde domeinen. De gegevens die aangeleverd moeten worden, worden benoemd in deze verordening.

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 (AMvB's). Het gaat om de eisen die gesteld worden aan het waarborgen van een sluitende beleidscyclus: de BIG-8 cyclus. Daarom werden de 13 Zeeuwse gemeenten o.a. getoetst op de aanwezigheid van een beleidskader, uitvoeringsprogramma en jaarverslag. Die moeten in elke gemeente aanwezig zijn. De provincie beoogt met dit toezichtjaar een nieuwe weg in te slaan voor het omgevingstoezicht. Een eerste stap is hiertoe gezet door middel van kennismaking en verkenning van de risico's in de toezichtdialoog.

Met de wijziging van het Besluit omgevingsrecht (BOR) op 1 juli 2017 zijn de huidige procescriteria wettelijk verankerd.

- a. het uitvoerings- en handhavingsbeleid (ook wel VTH-beleid genoemd);
- b. het uitvoeringsprogramma (jaarprogramma);
- c. de uitvoeringsorganisatie;
- d. het borgen van de middelen;
- e. het monitoren van de voortgang;
- f. de rapportage over de inspanningen (jaarverslag).

De beleidsdocumenten moeten sinds 2017 naast toezicht en handhaving ook betrekking hebben op vergunningverlening. Diverse gemeenten in Zeeland hebben in het toezichtjaar 2019-2020 nog geen invulling gegeven aan de integratie van deze vergunningscomponent. Ook is niet door iedereen een jaarverslag opgemaakt.

Zeeuwse VTH-strategie

In ogeschouw moet worden genomen dat de Zeeuwse gemeenten in samenwerking met de andere Zeeuwse overheden, de Zeeuwse omgevingsdiensten (OD's), de GGD, VRZ, de politie en het OM langere tijd bezig zijn geweest om de wettelijke verplichtingen vorm te geven in een Zeeuws brede VTH-strategie. In deze nieuwe VTH-strategie worden de uitgangspunten voor preventie, vergunningverlening, gedogen, toezicht en handhaving in Zeeland benoemd. De reikwijdte van deze strategie omvat alle taken van de Zeeuwse overheden op het gebied van de Omgeving: milieu, water, natuur, ruimtelijke ordening en bouwen. De betrokken partijen hebben dit beleidsdocument inmiddels vastgesteld of dit staat op de planning. Dit beleid zal als input moeten dienen bij het vormen van een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Het Bestuurlijk Overleg Omgevingsrecht Zeeland (BOOR) heeft besloten om in gezamenlijkheid een VTH jaarplan (uitvoeringsprogramma) te ontwikkelen. Dit staat gepland voor 2022. Tot die tijd is het de verantwoordelijkheid van ieder bevoegd gezag om hier op individuele basis zorg voor te dragen. Het belang van een sluitende BIG-8 cyclus is tijdens de toezichtdialogen met de gemeenten aangestipt.

Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht

Gemeenten zijn, net als de provincie, verplicht een verordening te hebben waarin de kwaliteit voor VTH-taken wordt geborgd. Deze verplichting is opgenomen in de Wabo. De Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht kent geen inhoudelijke kwaliteitseisen, maar verwijst naar de vigerende set kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria zijn richtlijnen om de organisatie zodanig in te richten dat een kwalitatieve taakuitvoering bereikt wordt. In 2021 is hierover consensus bereikt tussen en met de Zeeuwse gemeenten. De meeste gemeenten hebben de ontwerpverordening inmiddels in het kader van de wettelijke hoorplicht aangeboden aan GS en vervolgens aan de gemeenteraad voorgelegd ter vaststelling. De ontwerpverordening van de overige gemeenten wordt spoedig verwacht.

Toezichtdialoog

In lijn met de ATT zijn gesprekken gevoerd met de gemeenten om in te gaan op de aangeleverde informatie en om actualiteiten binnen de gemeenten te bespreken. Duidelijk is geworden dat Corona veel effect heeft gehad op de bedrijfsvoering. Een verschuiving van prioriteiten heeft plaatsgevonden.

Daarnaast zijn de volgende risicovolle thema's besproken:

- **Basistaken VTH**
Het belang van de inbreng van basistaken bij de omgevingsdienst is benadrukt. Gemeenten die enkel de basistaken hebben ingebracht en de overige milieutaken nog zelf uitvoeren moeten waakzaam zijn voor het overdragen van taken wanneer wetgeving verandert. De komst van de Omgevingswet kan een (kleine) verschuiving van basistaken teweeg brengen.
- **De komst van de Omgevingswet**
Alle gemeenten zijn bezig met de voorbereidingen van de Omgevingswet. De aanpak verschilt van individueel tot het gezamenlijk oppakken van relevante onderwerpen.
- **Onderzoeken vanuit het Rijk**
o.a. vanwege de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk, zet het Rijk onderzoeken bij de gemeenten uit. Voorbeelden zijn RVS in zwembaden en de brandveiligheid van gevelbeplating van hoogbouw. De gemeenten hebben aangegeven adequaat te acteren op de verzoeken vanuit het Rijk.

Ook is besproken hoe de gemeenteraad geïnformeerd wordt en welke risico's de gemeenten zelf zien voor omgeving. Er zijn voorstellen en suggesties uitgesproken om interbestuurlijk toezicht verder te moderniseren, zoals middels kennisdeling in thema bijeenkomsten en met thema onderzoek op basis van signalen.

Toezicht op erfgoed

Systematisch toezicht

Gemeenten hebben informatie aangeleverd ten aanzien van:

- de verleende en geweigerde omgevingsvergunningen voor beschermde monumenten,
- de adviezen van de monumentencommissie, alsmede de actuele samenstelling van de monumentencommissie,
- de verleende en geweigerde omgevingsvergunningen waarbij een archeologisch rapport is opgesteld of archeologisch advies is ingewonnen.

Er werden naar aanleiding van deze informatie geen onvolkomenheden geconstateerd.

Signalen

Op verzoek van de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap heeft de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed onderzocht hoe de provincies anno 2020 invulling geven aan het interbestuurlijk toezicht (IBT) op erfgoed. De resultaten hiervan zijn gepresenteerd in rapport 'Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies.'

Naar aanleiding van dit rapport en in lijn met de agenda toekomst van het toezicht is een extra ambtelijke uitvraag gedaan naar de monitor monumenten en archeologie 2019-2020 benchmark gemeenten. In mei 2021 zijn deze gegevens voor het eerst ook openbaar toegankelijk gemaakt via een databank op de website van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Aan de hand van deze bestaande informatie willen we komend toezichtjaar in kaart brengen in hoeverre invulling wordt gegeven aan erfgoedtaken door de Zeeuwse gemeenten en waar de risico's liggen.

Toezicht op informatie- en archiefbeheer

Systematisch toezicht

Bij het systematisch archieftoezicht baseren we ons op de (twee-)jaarlijkse rapportages van het

college aan de raad. Gemeenten moeten hun digitale informatie beheren volgens de Archiefwet en hierover rapporteren middels het archiefverslag.

Gemeente	Archiefverslag
Borssele	2018
Goes	2019
Hulst	2019
Kapelle	2018
Middelburg	2014 (planning 2021)
Noord-Beveland	2019
Reimerswaal	2019
Schouwen-Duiveland	2019
Sluis	2020
Terneuzen	2019
Tholen	2017
Veere	2017
Vlissingen	2018

In het archiefverslag wordt verslag gedaan van de beheersituatie van de informatiehuishouding van de Zeeuwse gemeenten. De Zeeuwse gemeenten laten de beheersituatie toetsen door de gemeentearchivaris. Een aantal gemeenten heeft de taken van de gemeentearchivaris belegd bij het Zeeuws Archief, waar een aantal Zeeuwse gemeenten het beheer zelf toetst. Het Zeeuws Archief past voor het opstellen van het verslag de toetsingsystematiek van VNG toe. Aan de hand van tien kritische prestatie-indicatoren (KPI's) hebben de gemeentearchivarissen de gemeenten getoetst op het gebied van de informatiehuishouding. In het archiefverslag heeft de archivaris per KPI de huidige situatie beschreven en daarbij een aantal punten benoemd, waarop ontwikkeling of verbetering mogelijk is.

Uit de beoordeling blijkt dat de gemeenten Middelburg, Tholen en Veere geen recent archiefverslag hebben ingediend. Redenen hiervoor zijn te vinden in interne aanpassingen in het informatie- en archiefbeheer, waardoor er een gat is geslagen in de tweejaarlijkse verslaglegging bij deze gemeenten. De betreffende gemeenten zijn op deze tekortkoming gewezen en hebben hierop ambtelijk gereageerd. Uit de rapportage komt verder naar voren dat een groot aantal van de gemeenten niet beschikt over een kwaliteitssysteem. Ondanks dat geven een aantal gemeenten aan wel aandacht te hebben voor kwaliteitszorg. Dit doet men door kwaliteitseisen aan het informatiebeheer te stellen, waardoor er dagelijks controleslagen plaatsvinden op de duurzaamheid en vindbaarheid van archiefbescheiden. Daarnaast geeft een groot aantal gemeenten aan geen overzicht te hebben van de informatie- en archiefbescheiden, geordend volgens de geldende orderingsstructuur opgenomen in het Documentair Structuur Plan. In een dergelijk overzicht dient te komen in welke applicaties de informatie zich bevindt, zodat aan de hand van metadata vindbaar is wat men kan bewaren en wat men kan vernietigen. Het vindbaar maken aan de hand van metadata dient plaats te vinden volgens de TMLO. Bijna alle gemeenten voldoen hier niet aan. Tot slot geven bijna alle gemeenten aan, aan te willen sluiten bij het Zeeuws e-Depot. Echter in de meeste gevallen zijn nog geen concrete stappen naar een daadwerkelijke aansluiting genomen.

In het volgende archiefverslag dienen de gemeenten een verbetering te overleggen ten opzichte van het huidige toezicht verslag.

Kennissessies

Bij de gemeenten zijn diverse verbeterlagen mogelijk om (beter) te voldoen aan de normen die de Archiefwet stelt. Om het informatie- en archiefbeheer in Zeeland naar een hoger plan te tillen, is de Provincie Zeeland voornemens kennissessies te gaan organiseren voor de Zeeuwse Gemeenten.

Hierdoor zal de Provincie middels samenwerking en kennisdeling zorgen voor verbetering van de informatiehouding bij de Zeeuwse Gemeenten. De eerste stappen hiervoor zijn reeds gezet. De verwachting is dat na het zomerreces de invulling van de kennissessies bekend is.

Toezicht op huisvesting verblijfsgerechtigden

Systematisch toezicht

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 verblijfsvergunningen dat wordt afgegeven en het aantal inwoners van de gemeente. Grotere gemeenten moeten meer asielzoekers huisvesten dan kleinere gemeenten.

Eerste halfjaar 2019:

- a) 7 gemeenten de taakstelling volledig gehaald. Dit zijn Borsele, Goes, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal en Tholen.
- b) 4 gemeenten de taakstelling niet gehaald, maar met een tekort aan koppelingen als verschoonbare reden. Dit zijn Hulst, Schouwen-Duiveland, Sluis en Terneuzen.
- c) 2 gemeenten de taakstelling net niet gehaald. Dit zijn de gemeenten Veere en Vlissingen.

Tweede halfjaar 2019:

- a) 7 gemeenten hebben de taakstelling volledig gehaald. Dit zijn Borsele, Goes, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal en Tholen.
- b) 5 gemeenten de taakstelling niet gehaald, maar met een tekort aan koppelingen als verschoonbare reden. Dit zijn Hulst, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen en Veere.
- c) 1 gemeente de taakstelling net niet gehaald. Dit is de gemeente Vlissingen.

Eerste halfjaar 2020:

- a) 7 gemeenten hebben de taakstelling volledig gehaald. Dit zijn de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle en Middelburg, Sluis, Veere en Vlissingen.
- b) 6 gemeenten die niet aan de taakstelling hebben voldaan als gevolg van de coronamaatregelen en in veel gevallen ook te weinig koppelingen door het COA. Ook zij blijven op trede 1 van de interventieladder, omdat beide redenen verschoonbaar zijn. Dit zijn de gemeenten Hulst, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Terneuzen en Tholen.

Tweede halfjaar 2020:

- a) 8 gemeenten de taakstelling van het tweede halfjaar 2020 gehaald, waarvan er 2 nog een achterstand hebben uit eerdere taakstellingsperioden. Dit zijn de gemeenten Goes, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Tholen en Vlissingen.
- b) 5 gemeenten de taakstelling niet gehaald. Dit zijn de gemeenten Borsele, Hulst, Kapelle, Reimerswaal en Veere. Naar aanleiding hiervan heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden.

Toezicht op wet digitale overheid

Met de inwerking van de Wet Digitale Overheid (WDO) komt in de nabije toekomst een nieuwe toezichttaak op de provincie af. Momenteel ligt er al een opdracht bij alle overheden vanuit het Besluit Digitale Toegankelijkheid. Voor het interbestuurlijk toezicht is van belang dat overheden verplicht worden gesteld om alle informatie die online staat, voor iedereen toegankelijk aan te bieden.

Vanuit de landelijke, ambtelijke werkgroep IBT-WDO draait momenteel een toezichtpilot om te inventariseren wat de nieuwe toezichttaak gaat inhouden. Het voornemen is om in dit gremium ervaringen te delen en een minimumvariant van toezicht te bepalen. De provincie Zeeland is aangesloten bij deze werkgroep. Bestuurlijk wordt over de komst van de nieuwe toezichttaak afgestemd in het BAC KOB.

Ter nulmeting is er vanuit de coördinatie IBT in Zeeland een onderzoek gedaan naar de status van toegankelijkheidsverklaringen bij de gemeenten in Zeeland. De resultaten zijn ambtelijk besproken in de toezichtdialogen die in Q1 en Q2 2021 plaatsvonden. Eén van de dertien gemeenten voldoet momenteel nog niet aan de eis van het hebben van een toegankelijkheidsverklaring, maar heeft in de toezichtdialoog aangegeven dat voorbereidingen zijn gestart om te voldoen aan deze verplichting.

Gemeente	Aanwezigheid toegankelijkheidsverklaring
Borssele	Ja
Goes	Ja
Hulst	Ja
Kapelle	Ja
Middelburg	Ja
Noord-Beveland	Ja
Reimerswaal	Ja
Schouwen-Duiveland	Ja
Sluis	Ja
Terneuzen	Ja
Tholen	Nee
Veere	Ja
Vlissingen	Ja

**raadpleging register toegankelijkheidsverklaringen in december 2020 & mei 2021*

Ontwikkelingen in het toezicht

In december 2018 is de Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT) 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. Landelijk wordt momenteel gewerkt aan uniformering van het toezicht voor alle toezichtdomeinen. Voor een aantal domeinen, zoals dat van erfgoedtoezicht, zijn de eerste afspraken gemaakt voor ontwikkeling van een uniform toezichtkader.

De ATT wordt in de provincie Zeeland vertaald in een verdere modernisering van het toezicht. Hieronder worden o.a. verstaan: toezichtdialogen, kennissessies, verdere differentiatie en maatwerk, het invoeren van thematisch toezicht en het gebruik maken van bestaande informatie. De eerste uitwerking heeft hiervan al plaatsgevonden in het afgelopen toezichtjaar. Om deze ontwikkeling structureel vorm te geven wordt een beleidskader interbestuurlijk toezicht uitgewerkt. Dit zal, samen met aanpassingen in wet- en regelgeving, eveneens leiden tot een aanpassing van de huidige verordening 'Systematische toezichtinformatie provincie Zeeland'. Realisatie hiervan zal plaatsvinden na inwerkingtreding van de omgevingswet.