

Rapportage Interbestuurlijk Toezicht

2020-2021

Provincie Zeeland

1. Inleiding

Eén van de kerntaken van de Provincie Zeeland is het Interbestuurlijk Toezicht (IBT): toezicht houden op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Deze rapportage betreft het Toezicht op het generieke deel van het IBT. Het generieke toezicht omvat de domeinen omgeving, erfgoed, informatie- en archiefbeheer en huisvesting verblijfsgerechtigden. Het generieke interbestuurlijk toezicht in de periode 2020-2021 is in lijn met de Verordening 'Systematische toezichtinformatie provincie Zeeland' en op basis van de geldende beleidskaders uitgevoerd. 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.

De Zeeuwse gemeenten hebben op verzoek van Gedeputeerde Staten generieke toezichtinformatie aangeleverd, voor het einde van het jaar. De systematische toezichtsinformatie waarmee gemeentebesturen 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 2022 zijn toezichtdialogen gevoerd met de Zeeuwse gemeenten, naar aanleiding van de ingezonden informatie 2020-2021 en met specifieke aandacht voor het domein 'Erfgoed en Monumenten'. Eventuele incidentele toezichtinformatie is in deze dialoog eveneens besproken.

2. Beoordeling per toezichtdomein

2.1 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.

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 onder andere getoetst op de aanwezigheid van een beleidskader, uitvoeringsprogramma en jaarverslag, ook wel de procescriteria genoemd. Deze moeten in elke gemeente aanwezig zijn. De procescriteria zijn wettelijk verankerd in de artikelen 7.2 tot 7.7 van het Besluit omgevingsrecht (BOR)

De beleidsdocumenten moeten sinds 2017 naast toezicht en handhaving ook betrekking hebben op vergunningverlening. Diverse gemeenten in Zeeland hebben in het toezichtjaar 2021 nog geen invulling gegeven aan de integratie van deze vergunningscomponent. Ook is niet door iedereen uitvoeringsprogramma en een jaarverslag opgemaakt.

Zeeuwse VTH-strategie

Alle Zeeuwse gemeenten hebben eerder de Zeeuwse VTH-Strategie vastgesteld en hebben hiermee een actueel beleidskader. In deze 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. Dit beleid moet als input dienen bij het vormen van een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Het Bestuurlijk Overleg Omgevingsrecht Zeeland (BOOR) heeft eerder besloten om in gezamenlijkheid een VTH jaarplan (uitvoeringsprogramma) en een format voor een jaarverslag te ontwikkelen. Deze werkgroepen zijn gestart in 2022. Tot dat hier een eindproduct ligt wat door elk bevoegd gezag kan ingezet, is het de verantwoordelijkheid van ieder bevoegd gezag om hier op individuele basis zorg voor te dragen.

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 artikel 5.4 lid 1 van 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. Het gaat om taken die door of namens het bevoegd gezag worden uitgevoerd.

- Bijna alle gemeenten hebben deze verordening in het verleden vastgesteld. Een enkeling moet dit nog doen en is hiertoe ambtelijk verzocht tijdens de toezichtdialoog.

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. Dit toezichtjaar is Omgeving een onderdeel geweest van de reguliere toezichtdialogen. Er is gesproken over de beleidsdocumenten en de komst van de Omgevingswet.

- Als punt van zorgen wordt door diverse gemeenten de komst van de Wet kwaliteitsborging (Wkb)¹ genoemd. Betreffende invoering heeft veel effect op de taken en inzet van personeel bij de gemeentes.

2.2 Toezicht op erfgoed

Systematisch toezicht

Gemeenten hebben in de toezichtperiode 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.

¹ Onder de Wkb zorgen private kwaliteitsborgers voor de bouwtechnische toetsing van bouwplannen en de bouwtechnische controle gedurende de bouw. Gemeenten zullen de registratie- en controletaken uitvoeren met betrekking tot de bouwtechnische aspecten. Handhavingstaken blijven bij de gemeente. De Wkb zal gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treden.

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 het rapport *Een lappendeken. Zicht op toezicht door provincies*.² Naar aanleiding van dit rapport en in lijn met de *Agenda Toekomst van het Toezicht*³ 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.⁴ Vanuit landelijke werkgroepen wordt er onderzocht hoe en of het toezicht voor Erfgoed en Archeologie middels andere parameters bevraagd kan worden die beter aansluiten bij de werkelijkheid.

Ter voorbereiding van de gesprekken zijn de Kleurrapportages Monitor 2019-2020 archeologie en monumentenzorg van de Zeeuwse gemeenten bekeken, die zijn opgesteld door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Deze kleurrapportage toont hoe een gemeente ervoor staat op het gebied van archeologie en monumentenzorg in de periode 2019-2020. Bij de gemeenten is nagevraagd of deze rapportage aan de gemeenteraad is gestuurd. Dit was bij geen van de gemeenten het geval. Inmiddels hebben alle gemeenten de nieuwe monitor ingevuld en geretourneerd aan de Inspectie overheidsinformatie en Erfgoed. Geadviseerd is om bij het beschikbaar komen van de volgende rapportage deze wel aan de gemeenteraad toe te sturen. De gemeenten hebben toegezegd dat te doen.

- In ieder geval hebben negen gemeenten aangegeven te weinig capaciteit te hebben voor het goed uit te kunnen voeren van hun taken op het gebied van monumenten. Dit betreft niet alleen werkzaamheden met betrekking tot uitvoering en beleid, maar ook toezicht en handhaving. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Momenteel zijn er bij de Zeeuwse gemeenten plannen om meer samen te werken op dit gebied. De provincie ziet dit als een positieve ontwikkeling.
- Meerdere gemeenten geven aan dat er geen beleid is voor monumenten of archeologie of dat dit verouderd is. Wel wordt aangegeven dat dit op de planning staat. Vanwege capaciteitsgebrek is dat nog niet opgepakt.
- Een gemeente is op grond van de Monumentenwet gehouden een deskundige adviescommissie op het gebied van erfgoed in te stellen. In vrijwel alle Zeeuwse gemeenten is een dergelijke adviescommissie werkzaam. Een klein aantal gemeenten heeft aangegeven deze niet te hebben.
- Een enkele gemeente geeft aan een voorziening te hebben voor verduurzaming van monumenten.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/15/rapport-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed-een-lappendeken-zicht-op-toezicht-door-provincies>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/11/actieplan-agenda-toekomst-van-het-toezicht-att>

⁴ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2021/01/19/monitor-monumenten-en-archeologie-2019-2020-benchmark-gemeenten>

- Ook geeft een gemeente aan knelpunten te zien bij verduurzaming en aantasting van monumenten.
- De gemeenten beschikken doorgaans over en eigen archeologiebeleid. Voor wat betreft toezicht en handhaving voor archeologie geven een aantal gemeenten aan dat dit een probleem is.

2.3 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 (verwacht werd dat dit in 2022 wordt geschreven. Nog niet ontvangen.)
Goes	2021
Hulst	2019 (verwacht werd dat dit in 2022 wordt geschreven. Nog niet ontvangen.)
Kapelle	2021
Middelburg	2021
Noord-Beveland	2021
Reimerswaal	2019 (verwacht werd dat dit in 2022 wordt geschreven. Nog niet ontvangen.)
Schouwen-Duiveland	2019 (werd verwacht in 2022. Nog niet ontvangen.)
Sluis	2020
Terneuzen	2019 (zou volgen na zomer 2022. Niet ontvangen.)
Tholen	2020
Veere	2019/2020
Vlissingen	2021

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 gemeentear-

chivaris. Een aantal gemeenten heeft de taken van de gemeentearchivaris belegd bij het Zeeuws Archief, waar een aantal Zeeuwse gemeenten het beheer zelf toetst. Om gemeenten bij de horizontale verantwoording van de zorg over en het beheer van archieven conform de Archiefwet 1995 te ondersteunen, heeft de VNG een raamwerk van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) ontwikkeld. Aan de hand van tien 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 een groot aantal gemeenten tijdens de toezichtdialoog begin 2022 hebben aangegeven de rapportage later dat jaar toe te sturen. Redenen hiervoor zijn te vinden in interne aanpassingen in het informatie- en archiefbeheer, waardoor er onvoldoende capaciteit beschikbaar is en er een gat is geslagen in de tweejaarlijkse verslaglegging bij de gemeenten.
- Uit het archiefverslag komt verder naar voren dat een groot aantal van de gemeenten de afgelopen jaren is gestart met het verder digitaliseren van de processen en het uifaseren van oude applicaties.
- Daarnaast komt naar voren dat een groot aantal gemeenten aandacht dient te besteden aan het informatiebewustzijn van de individuele medewerkers. Correct zaakgericht werken en persoonlijk informatiebeheer, alsmede oog hebben voor informatiebeveiliging en gegevensbescherming vergen regelmatige(re) instructie en herhaling te krijgen.
- Verbetering vindt plaats op het gebied van kwaliteitszorg. Meerdere gemeenten hebben een kwaliteitssysteem vastgesteld en gebruiken dit als hulpmiddel om het informatiebeheer te verbeteren. Wel dienen kaders, beleidsstukken en kwaliteitscontroles verder te worden ontwikkeld om de product- en proceskwaliteit structureel te beïnvloeden.

Grote uitdagingen waar de gemeenten voor staan is om de digitale archiefbescheiden duurzaam en toegankelijk te blijven houden. Het langdurig leesbaar, vindbaar en interpreteerbaar houden van deze digitale overheidsinformatie is een prioriteit. Hierbij zien gemeenten een aandachtspunt voor de komende jaren dat men voorbereidingen moeten treffen om in de nabije toekomst digitale documenten en dossiers uit het centrale zaakstelsel/DMS en (vak)applicaties naar de digitale archiefbewaarplaats (e-Depot) te kunnen overbrengen.

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 (en overige wetgeving) stelt. Om het informatie- en archiefbeheer in Zeeland naar een hoger plan te tillen, wilt het Zeeuws Archief meer provinciebreed gaan optrekken. Hierin kan de Provincie participeren en zorgen voor kennisdeling voor verbetering van de informatiehouding bij de Zeeuwse overheden.

2.4 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 vergunninghouders huisvesten dan kleinere gemeenten.

Eerste halfjaar 2021:

In de taakstellingsperiode van het eerste halfjaar 2021 hebben:

- a) 4 gemeenten de taakstelling volledig gehaald, dit zijn Hulst, Kapelle, Sluis en Tholen. Alleen Kapelle heeft nog een achterstand van 1 uit de vorige taakstellingsperiode.
- b) 4 gemeenten de taakstelling niet gehaald, waarbij de achterstand volledig verschoonbaar is als gevolg van een tekort aan koppelingen. Dit zijn Borsele, Middelburg, Terneuzen en Vlissingen.
- c) 5 gemeenten de taakstelling niet gehaald, waarbij de achterstand (deels) niet verschoonbaar is. Dit zijn Goes, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Veere.

Tweede halfjaar 2021:

In de taakstellingsperiode van het tweede halfjaar 2022 hebben:

- a) 11 gemeenten de taakstelling volledig gehaald, dit zijn Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Terneuzen, Tholen en Vlissingen.
- b) 1 gemeente de taakstelling deels gehaald, waarbij de taakstelling in januari 2022 alsnog volledig is voldaan. Dit is de gemeente Veere.
- c) 1 gemeente de taakstelling niet gehaald, waarbij de achterstand volledig verschoonbaar is als gevolg van een tekort aan koppelingen. Dit is de gemeente Sluis, met een achterstand

van 1.

3. 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 een verdere uniformering van het toezicht voor alle toezichtdomeinen. Landelijke ontwikkelingen en veranderende wet- en regelgeving zoals bijvoorbeeld de invoering van de Omgevingswet in 2023 en de inwerkingtreding van de nieuwe Archiefwet in 2021) die gevolgen hebben voor de inrichting en uitvoering van het interbestuurlijk toezicht, kunnen aanleiding geven voor het tussentijds bijstellen of aanvullen van het toezicht.

Momenteel wordt de ATT in de provincie Zeeland vertaald in een verdere modernisering van het Toezicht. De provincie is gestart met het uitvoeren van jaarlijkse toezichtdialogen met alle Zeeuwse gemeenten. Er wordt verder bekeken in hoeverre kennissessie, een verdere differentiatie en maatwerk bij kunnen dragen aan het verhogen van de kwaliteit van het toezicht. Om deze ontwikkelingen structureel vorm te geven wordt op dit moment het beleidskader Interbestuurlijk Toezicht herzien. Deze ontwikkeling gaat samen met het ontwikkelen van een data-instrument waarin de bevindingen van het toezicht worden weergegeven en het opstellen van een nieuwe verordening.

De Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet is in de komende jaren belangrijk aandachtspunt. De beoogde datum voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is 1 juni 2023. De Omgevingswet zorgt voor een beleidsneutrale bundeling van bestaande wetten. Dit houdt in dat de grondslag van wetsartikelen verandert. De wet revitalisering generiek toezicht verandert niet en hiermee het toezicht in de basis ook niet. Wel vindt er met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een decentralisatie plaats naar gemeenten. Er komt meer bij gemeenten te liggen. Voor de gemeenten is er sprake van overgangsrecht. De bepalingen die onder andere waren opgenomen in het activiteitenbesluit milieubeheer is opgenomen in de bruidsschat. Gemeenten krijgen tot 2029 de tijd deze regels al dan niet op te nemen in hun Omgevingsplan. Dit houdt in dat de gemeenten zelf meer regels kunnen stellen of juist weg laten, dan voor de Omgevingswet het geval was.

Wet gemeentelijke taak opvang asielzoekers

Het is nog onduidelijk indien deze wetgeving er komt welke rol de provincies hierin krijgen. In het huidige voorliggende voorstel zou dit kunnen betekenen dat de provincies er toezichtstaak verkrijgen, de verwachting is echter wel dat dit pas vier jaar na het inwerking treden van de wet zal zijn. Dit betreft het gebied van toezicht en coördinatie aangaande het opnemen van asielzoekers door gemeenten. De provincie houdt de ontwikkelingen rondom dit dossier nauwlettend in de gaten.

Wet digitale Overheid

In de vorige Toezichtrapportage 2019-2020 is aangegeven dat in de nabije toekomst een nieuwe toezichttaak op de provincie af zal komen. Vanuit de landelijke, ambtelijke werkgroep IBT-WDO is er een toezichtpilot georganiseerd om te inventariseren wat de nieuwe toezichttaak in gaat houden. Het voornemen was om in dit gremium ervaringen te delen en een minimumvariant van toezicht te bepalen. De provincies hebben bij monde van het IPO het ministerie van BZK medio 2021 gevraagd duidelijkheid te geven over de reikwijdte van de toezichtrol van de provincies en de eventuele compensatie daarvoor.

Op ambtelijk niveau zijn daarom zowel met het Interprovinciaal Overleg (IPO) als met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gesprekken gevoerd om het toezicht op de naleving zo eenvoudig en uitvoerbaar mogelijk in te richten, zonder verlies van kwaliteit. Een belangrijke overweging bij deze gesprekken is dat de provincies op dit moment geen toezichthoudende rol hebben op het gebied van digitalisering en dat deze taak en rol ontwikkeld zouden moeten worden. De daarvoor benodigde capaciteit en kwaliteitsniveau is onvoldoende bij de provincies aanwezig en lastig uit de markt te halen, waarbij er ook zorgen zijn uitgesproken over de benodigde uniformiteit van de invulling van het toezicht over de provincies heen. Hierop is de Staatssecretaris van BZK tot de conclusie gekomen dat in plaats van het voorziene toezicht van het college van Gedeputeerde Staten op gemeenten, een meer centraal ingericht toezicht in de rede ligt en hierop heeft toegezegd de kamer voor te stellen de bepalingen van de wet welke de voorgenomen toezichtrol voor de provincies regelen, niet in werking te laten treden.