Provincie Noord-Brabant
Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016 - 2019

"Ons toezicht, uw kwaliteit."

Auteur
I.J.H. Koch
Datum
17 november 2015
Documentnummer
3836104



Inhoud

Inhoudsopgave

1 Inleiding 2
1.1 Leeswijzer 3

2 De provincie als interbestuurlijk toezichthouder 4
2.1 Visie op en doelen van het interbestuurlijk toezicht 4
2.2 Uitgangspunten 5
2.2.1 Waarden 5
2.2.2 Kwaliteiten 6

3 Toezichtgebieden 7
3.1 Archief- en informatiebeheer 7
3.2 Financieel toezicht 7
3.3 Huisvesting vergunninghouders 7
3.4 Monumentenzorg 8
3.5 Omgevingsrecht 8
3.6 Ruimtelijke ordening 8

4 Nalevingsstrategie 9
4.1 Risicogestuurd werken 9
4.2 Preventiestrategie 10
4.3 Toezichtstrategie 10
4.3.1 Systematisch toezicht per toezichtgebied 10
4.3.2 Reality check en thema-onderzoek 17
4.4 Sanctiestrategie: het interventieproces 17
4.5 Calamiteiten 18

5 Toezichtcyclus 20
5.1 Kader, uitvoeringsprogramma en evaluatie 20
5.2 Indicatoren 21

6 Toezichtorganisatie 22

7 Communicatiestrategie 23

1 Inleiding

Op 1 oktober 2012 trad de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wrgt) in werking waardoor het interbestuurlijk toezicht grondig herzien werd. Dit was voor ons reden om een beleidsplan *Interbestuurlijk Toezicht 2013-2015* op te stellen. Een van de belangrijkste uitgangspunten hierin was om sober ("op afstand") en risicogericht toezicht te houden, met respect voor de eigen verantwoordelijkheid van de lokale overheden en uitgaand van hun interne controle- en verantwoordingsmechanismen.
Begin 2015 hebben we Twynstra Gudde verzocht om dat beleidsplan te evalueren in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. Zij hebben hierbij vooral gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het interbestuurlijk toezicht in de afgelopen jaren. De belangrijkste conclusies van Twynstra Gudde waren dat het interbestuurlijk toezicht zoals dat de afgelopen jaren uitgevoerd is, zeker effect heeft gehad. De lokale overheden zijn positief over de deskundigheid van de provinciale toezichthouders en zien de meerwaarde van het toezicht. De interventies die de afgelopen jaren zijn gepleegd, met name de verschillende reality checks die zijn uitgevoerd, hebben ook effect gehad.
Maar de doeltreffendheid en doelmatigheid waren lastiger vast te stellen. Dit kwam, doordat de toezichtstrategie en de doelen niet voor alle toezichtgebieden concreet waren benoemd en de monitoring van activiteiten, interventies en resultaten niet systematisch geregeld was. Ook ontbrak er nog een heldere set aan indicatoren om zowel de prestaties van de lokale overheden als de bijdrage van het interbestuurlijk toezicht mee samen te vatten.
Dit *Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht 2016-2019* is de opvolger van het eerdere beleidsplan. Het doel voor de komende periode is om de zaken die de afgelopen jaren goed zijn gegaan, voort te zetten, en de dingen die beter kunnen te verbeteren. Hierbij maken we uiteraard gebruik van de constateringen uit de evaluatie van Twynstra Gudde.
In vergelijking met het vorige beleid zijn de belangrijkste wijzigingen:

- We onderscheiden nog maar zes toezichtgebieden: Archief- en informatiebeheer, Financieel toezicht, Huisvesting Vergunningenhouders, Monumentenzorg, Omgevingsrecht en Ruimtelijke ordening. Externe veiligheid hebben we niet meer als apart toezichtgebied benoemd, omdat dit is opgenomen in het Omgevingsrecht. Het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen valt deels onder het Archief- en informatiebeheer, Financieel toezicht en Omgevingsrecht. Voor het overige specifiek toezicht op de waterschappen, zullen we een aparte beleidsnotitie vaststellen.
- In dit kader leggen we duidelijk vast dat toezicht meer is dan alleen handhaven. We besteden expliciet aandacht aan preventie- en voorlichtingsactiviteiten, omdat deze een belangrijke bijdrage leveren aan een correcte taakuitvoering door de lokale overheden.
- De afgelopen periode was het nog niet mogelijk om ieder jaar op ieder toezichtgebied over iedere lokale overheid een uitspraak te doen over de taakuitvoering van de medebewindstaken. Omdat we dit wel wenselijk

vinden, hebben we vanaf 2016 het jaarlijks systematisch toezicht zo georganiseerd, dat dat wel mogelijk is. Hierbij stellen we voor alle lokale overheden vast in welke mate hun taakuitvoering van de medebewindstaken voldoet aan de eisen.

- We beoordelen de taakuitvoering door de lokale overheden op een driepuntsschaal: *voldoet niet* – *voldoet gedeeltelijk* – *voldoet*.
- Ons streven is dat we eind 2019 geen enkele lokale overheid als *voldoet niet* hoeven te beoordelen en dat we minstens de helft als *voldoet* kunnen beoordelen.

Taakuitvoering	**Voldoet niet**	**Voldoet gedeeltelijk**	**Voldoet**
Alle lokale overheden	0%	≤50%	≥50%

- Jaarlijks bepalen we op basis van een risico-afweging op welke toezichtsgebieden we extra focus zullen leggen. De lokale overheden betrekken we bij deze risico-afweging.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de rol van de provincie als interbestuurlijk toezichthouder beschreven, inclusief onze visie op het toezicht.
In de drie daaropvolgende hoofdstukken worden de verschillende toezichtgebieden beknopt beschreven, inclusief een beschrijving van de nalevingsstrategie die we de komende jaren zullen hanteren en de toezichtcyclus, met inbegrip van de indicatoren die we de komende jaren zullen monitoren.
Hoofdstuk 6 beschrijft de toezichtorganisatie: met welke middelen zullen we het interbestuurlijk toezicht de komende jaren uitoefenen. In het zevende en laatste hoofdstuk staat beschreven op welke manier wij met de lokale overheden en de samenleving zullen communiceren over het interbestuurlijk toezicht.

2 De provincie als interbestuurlijk toezichthouder

De provincie is toezichthouder op de uitvoering van de medebewindstaken door de lokale overheden in Noord-Brabant. Het gaat hierbij om de beleidsterreinen financiën, archief- en informatiebeheer, omgevingsrecht, zorg voor het monumentaal erfgoed, ruimtelijke ordening en huisvesting van vergunninghouders. Er is sprake van "interbestuurlijk" toezicht, omdat de ene overheid (de provincie) toeziet op de taakbehartiging door andere, lagere, overheden (de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen).
Interbestuurlijk toezicht onderscheidt zicht duidelijk van het provinciale nalevingstoezicht. Dat laatste is het toezicht op de naleving van algemene regels en vergunningen en ontheffingen die wij aan bedrijven en instellingen verlenen. Voorbeelden daarvan zijn omgevingsvergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor de bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) vallen of een ontgrondingsvergunning op grond van de Ontgrondingenwet.

2.1 Visie op en doelen van het interbestuurlijk toezicht

Door toezicht te houden dragen wij bij aan een veilige en bestendige leefomgeving in Brabant. Het is ons doel om het functioneren van lokale overheden te versterken, zodat burgers kunnen vertrouwen op de overheid. Met interbestuurlijk toezicht bevorderen wij dat de Brabantse lokale overheden krachtige overheden zijn, die hun maatschappelijke taken correct uitvoeren.

Deze visie vertaalt zich in de volgende strategische doelstellingen:
- Bijdragen aan het goed functioneren van het openbaar bestuur.
- Een correcte uitvoering van (wettelijke) taken door gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen bevorderen. Burgers moeten kunnen vertrouwen op een goed functionerend openbaar bestuur.
- Er aan bijdragen dat de gemeenteraden en algemene besturen, als vertegenwoordigers van de burgers, op basis van begrijpelijke informatie weloverwogen uitspraken kunnen doen over de taakuitvoering door hun organisatie (horizontale controle).

Concreet streven wij er naar dat we eind 2019 geen enkele lokale overheid als *voldoet niet* hoeven te beoordelen en dat we minstens de helft van alle overheden als *voldoet* (zie hoofdstuk 4.3.1) kunnen beoordelen, voor wat betreft de taakuitvoering van de medebewindstaken.
Daarnaast streven we ernaar om eventuele interventies (zie hoofdstuk 4.4)) binnen een jaar af te ronden. Dat wil zeggen dat we er samen met die overheid aan werken dat het specifieke onderdeel waarop de overheid tekort schiet binnen een jaar weer op orde is.

2.2 Uitgangspunten

Bij het interbestuurlijk toezicht hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- Wij voeren het toezicht op een zo efficiënt, effectief en transparant mogelijke wijze uit, met zo weinig mogelijk toezichtlast voor onze lokale overheden.
- Wij houden in beginsel sober en op afstand toezicht.
- Wij gebruiken risicoafwegingen om de intensiteit van het toezicht te bepalen.
- Wij zetten onze instrumenten proportioneel in.
- Toezicht heeft een signalerings- en agenderingsfunctie. We delen daarom onze bevindingen over naleving, nieuwe risico's en ontwikkelingen in de toezichtgebieden met politiek, beleid, lokale overheden en burgers.

Bij het realiseren van onze doelstellingen geven de volgende waarden en kwaliteiten richting aan ons gedrag.

2.2.1 Waarden

1. Betrouwbaar

Wij zeggen wat we doen en doen wat we zeggen. We communiceren transparant over waarop we toezicht houden, wat onze beoordelingscriteria zijn, hoe ons oordeel tot stand is gekomen en wat dit betekent voor de intensiteit van het toezicht. We kunnen ieder besluit uitleggen. Wij behandelen alle partijen gelijk en handelen consequent. Wij komen gemaakte afspraken op tijd na.

2. Zorgvuldig

Wij houden ons aan afgesproken procedures. Wij gaan het gesprek aan met de betrokkenen en wegen de belangen zorgvuldig af. Hierbij gaan wij zorgvuldig om met vertrouwelijke informatie. Wij communiceren tijdig en helder en voorkomen verrassingen bij de lokale overheden. Wij verantwoorden ons over de gemaakte keuzes en de behaalde resultaten.

3. Onafhankelijk

Wij laten ons leiden door wet- en regelgeving en vastgesteld beleid. Provinciale of landelijke aspecten worden meegewogen en kunnen boven het belang van een individuele overheidsorganisatie gaan. Wij laten ons oordeel niet beïnvloeden door politieke voorkeuren, sentimenten of druk van buitenaf. Wij luisteren naar de inbreng en argumenten van de lokale overheden en laten persoonlijke voorkeuren niet meewegen in onze oordeelsvorming. Wij voorkomen belangenverstrengeling en nemen geen giften aan.

4. Doortastend

Wij weten wat wij willen bereiken en maken hier intern en extern duidelijke afspraken over. Wij weten wat wij moeten doen, wij besluiten op basis van geconstateerde feiten en handelen hier ook naar. Wij laten hier geen onnodige tijd overheen gaan om te voorkomen dat problemen groter worden. Wij

communiceren helder en zakelijk en gaan, als dat nodig is, de confrontatie niet uit de weg. Door onze werkwijze en activiteiten beïnvloeden wij lokale overheden om zelf het gewenste resultaat te bereiken. Wij werken planmatig, houden ons aan deadlines, verliezen ons niet in details. Wij grijpen in als de situatie dat vereist.

5. Respectvol

Wij houden in onze bejegening en toonzetting rekening met de anderen. Wij handelen en communiceren vanuit onze verantwoordelijkheid als toezichthouder. We doen aan hoor en wederhoor. We benaderen de lokale overheden op een respectvolle, diplomatieke en discrete wijze. Daarbij houden we rekening met de totale context en het krachtenveld waarin wij en zij opereren.

2.2.2 Kwaliteiten

1. Analytisch

Wij verzamelen en analyseren feiten. We doen onderzoek waarbij we hoofd- en bijzaken kunnen onderscheiden. Daarbij maken we gebruik van onze kennis en ervaring om informatie op haar juiste waarde te beoordelen. We leggen verbanden tussen theorie, oorzaken en gevolgen die relevant zijn. Om uiteindelijk tot bruikbare conclusies en aanbevelingen te komen

2. Professioneel

Wij zijn deskundig en bekwaam in ons vakgebied. Een specialist die betrouwbaar en ter zake kundig is en die op de hoogte is van de laatste ontwikkelingen. Wij zijn door onze deskundigheid in staat lokale overheden te helpen met goede voorbeelden en zijn een goede gesprekspartner.

3. Helder

We zijn duidelijk en transparant, zowel in woord als geschrift. Daarbij maken we onze rol en verwachtingen duidelijk.

4. Zakelijk

Wij brengen feiten en argumenten objectief in beeld. Dit alles zonder vermenging van persoonlijke gevoelens en emoties.

5. Standvastig

Wij zijn trouw aan onze eigen principes en dragen dat uit naar de verschillende doelgroepen. Uiteraard zijn we bereid om onze mening bij te stellen, als daar aanleiding toe is.

3 Toezichtgebieden

De provincie oefent toezicht uit op de taakuitoefening door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen op diverse gebieden. In het voorgaande beleidsplan onderscheidden we nog acht verschillende toezichtgebieden. Vanaf 2016 hebben we dit teruggebracht naar zes gebieden: Archief- en informatiebeheer, Financieel toezicht, Huisvesting vergunninghouders, Monumentenzorg, Omgevingsrecht en Ruimtelijke ordening.
Externe veiligheid hebben we niet meer als apart gebied benoemd, maar als thema opgenomen in het toezichtgebied Omgevingsrecht. Voor de waterschappen geldt dat zij meedraaien in het toezicht op het Archief- en informatiebeheer, Financieel toezicht en het Omgevingsrecht. Voor het overige, specifieke toezicht op de waterschappen stellen we een aparte beleidsnotitie vast.

3.1 Archief- en informatiebeheer



Toegankelijke en betrouwbare overheidsarchieven zijn essentieel voor goed bestuur. Hierbij is het op orde zijn van de digitale en papieren archivering een voorwaarde om alle andere overheidstaken goed uit te kunnen voeren. Wanneer overheidsarchieven niet volledig en betrouwbaar zijn, belemmert dat een goede bedrijfsvoering en de verantwoording naar de samenleving.

3.2 Financieel toezicht



Een gezonde financiële positie van de lokale overheden is belangrijk, omdat gemeenten anders via artikel 12 van de Financiële verhoudingswet een beroep moeten doen op de collectieve middelen van alle andere gemeenten

3.3 Huisvesting vergunninghouders

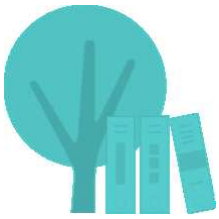
De Huisvestingswet bepaalt dat gemeenten zorg moeten dragen voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders. Dit zijn asielzoekers met een verblijfsvergunning. Daartoe bepaalt de rijksoverheid ieder half jaar het aantal vergunninghouders dat iedere gemeente moet plaatsen. Tijdige realisatie van die vastgestelde taakstelling is belangrijk voor het optimaal kunnen blijven benutten van de centrale opvangcentra waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk de opvang van asielzoekers die nog in procedure zijn en het bevorderen van snelle integratie in de Brabantse samenleving.

3.4 Monumentenzorg



Het toezicht op de monumentenzorg richt zich op de wijze waarop gemeenten hun taken op het gebied van archeologie, cultuurhistorie en monumenten uitvoeren. Hierbij gaat het om de bescherming, de instandhouding, het onderhoud en het herstel van onroerende goederen die van belang zijn door hun historische, volkskundige, artistieke, wetenschappelijke, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde. Indien gemeenten deze taken niet goed uitvoeren, is het risico groot dat onroerend cultureel erfgoed voorgoed verloren gaat.

3.5 Omgevingsrecht



Omgevingsrecht is een verzamelterm voor wet- en regelgeving die gaat over de fysieke leefomgeving zoals milieu, natuur, water en ruimtelijke ontwikkeling. De hoofddoelstelling van de wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht is een veilige en gezonde leefomgeving te bewerkstelligen en deze op een duurzame en doelmatige wijze te kunnen behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen. De overheden spelen daarbij een belangrijke rol door een adequate uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). Als de lokale overheden deze VTH-taken niet goed uitvoeren, kan dat grote invloed hebben op de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving.

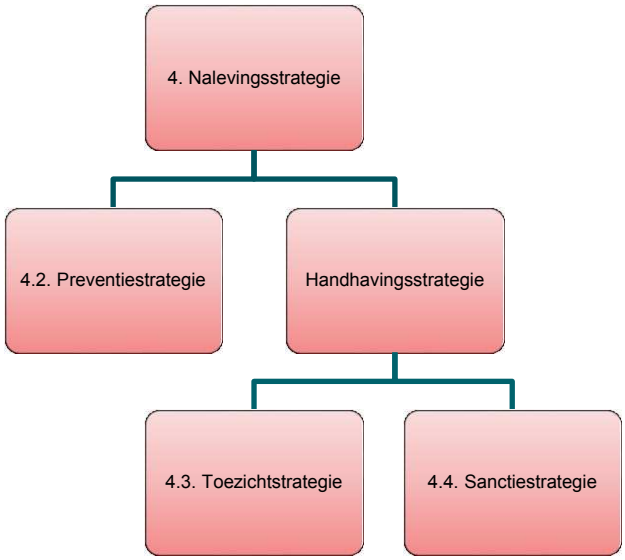
3.6 Ruimtelijke ordening



De ruimte in Noord-Brabant is schaars. Er is onder meer ruimte nodig voor woningen, wegen, spoorlijnen, vliegvelden, bedrijventerreinen en natuur. De overheid stelt plannen op om de ruimte te verdelen en gebieden aan te wijzen voor bepaalde bestemmingen. Gemeenten spelen hierin een belangrijke rol door het opstellen van structuurvisies en bestemmingsplannen. Belangrijk daarbij zijn onder meer de actualiteit en handhaving van de bestemmingsplannen en de aanwezigheid van één of meer structuurvisies.

4 Nalevingsstrategie

Toezicht is meer dan alleen sanctionerend optreden en daarom passen moderne toezichtorganisaties zoals wij meerdere strategieën toe om naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Dit betekent dat onze nalevingsstrategie een mix is van een preventiestrategie, gericht op spontane naleving van wet- en regelgeving, en een handhavingstrategie, die het traditionele toezicht en het sanctioneren van overtredingen omvat. Schematisch ziet dat er zo uit:



Hieronder werken we de preventiestrategie, de toezichtstrategie en de sanctiestrategie nader uit. Omdat een risicoafweging deel uitmaakt van iedere strategie, beschrijven we hier eerst het risicogestuurd werken.

4.1 Risicogestuurd werken

Binnen het interbestuurlijk toezicht passen we risicogestuurd werken toe om periodiek te bepalen op welk toezichtgebied we extra focus moeten leggen.

Risicogestuurd werken bestaat daarbij uit de volgende stappen:
- risico's identificeren voor de provincie, de lokale overheden en de burgers;
- risico's classificeren vanuit de volgende invalshoeken: kans dat het voorkomt en de impact op kwaliteit, omgeving, veiligheid en imago;
- toezichtstrategie benoemen.

We beoordelen een risico op de gevolgen voor de maatschappij (de Brabanders) maar ook voor de Brabantse lokale overheden (gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) en de provincie.
Met behulp van een risicolijst vinden er in drie risicosessies gesprekken plaats over mogelijke risico's en beheersmaatregelen. Deelnemers aan deze sessie zijn: teamcoördinatoren van alle toezichtgebieden, een klankbordgroep van

gemeentelijke ambtenaren en tenslotte de gedeputeerde. Verschillende personen schatten op basis van hun eigen achtergrond en expertise risico's en de effectiviteit van maatregelen verschillend in. Door diversiteit te organiseren komen verschillende aspecten van een risico in beeld en daarmee de mogelijkheid om de optimale aanpak te bepalen. Hierbij zullen wij de zogenaamde *Tafel van elf*[1] inzetten. Daarmee kunnen we op basis van elf factoren die van invloed zijn op de naleving van regelgeving bepalen welke nalevingsinterventie het meest effectief zal zijn.
De uitkomsten zullen we verwerken in het uitvoeringsprogramma van het daaropvolgende jaar.

4.2 Preventiestrategie

Handhaving van overtredingen of tekortkomingen kan effectief zijn, maar is niet altijd de meest doelmatige aanpak. Handhavend optreden betekent dan het corrigeren van een ongewenste situatie. Dit is meestal voor de overheidsorganisatie die het aangaat, de toezichthouder en eventueel andere betrokken partijen, niet altijd even doelmatig. Als overtredingen bijvoorbeeld ontstaan uit gebrek aan kennis of informatie is het doelmatiger om te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Het primaire doel van de preventiestrategie is dan ook het vergroten van de spontane naleving van wet- en regelgeving. Dat vereist meer dan alleen handhaving van de wetgeving. Permanente voorlichting en nalevingsondersteuning (compliance assistance) zijn hiervoor belangrijke instrumenten. Daarnaast zullen wij ook in voorkomende gevallen "best practices" beschrijven en vormen van benchmarking inzetten.

4.3 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie bestaat grofweg uit drie onderdelen: systematisch toezicht, reality checks en thema-onderzoeken.

4.3.1 Systematisch toezicht per toezichtgebied

Voor ieder toezichtgebied beschrijven we hieronder hoe ons systematisch toezicht er ieder jaar uit ziet, wat we daartoe verwachten van de lokale overheden en wat zij van ons kunnen verwachten. Voor de gebieden Archief- en informatiebeheer, Monumenten, Omgevingsrecht en Ruimtelijke ordening zijn hiervoor ook bepalingen opgenomen in de *Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Brabant*.[2]
In dit jaarlijks terugkerend toezicht beoordelen we iedere organisatie voor ieder toezichtgebied, met uitzondering van Financieel toezicht, op een driepuntsschaal: *Voldoet – Voldoet gedeeltelijk – Voldoet niet*.

---

[1] Zie *De tafel van elf. Een veelzijdig instrument.*
http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/tafel_van_elf.pdf
[2] Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) heeft op waarstaatjegemeente.nl voor alle gemeenten een "dashboard" ontwikkeld. Hierop kunnen gemeenten (vrijwillig) toezichtinformatie plaatsen. Echter, de informatie die daar momenteel op geplaatst kan worden, is voor ons te beperkt om goed toezicht te kunnen uitoefenen. Mocht dit in de toekomst veranderen, dan zullen we daar uiteraard rekening mee houden bij onze informatie-uitvraag.

Indien onze beoordeling uitkomt op *Voldoet gedeeltelijk* of *Voldoet niet*, zullen wij altijd een interventieproces (zie paragraaf 4.4) opstarten. Hierbij houden we dan uiteraard rekening met de aard en omvang van de tekortkoming.

Archief- en informatiebeheer

Voor het jaarlijks toezicht op het archief- en informatiebeheer sluiten we aan bij de aanbeveling van de VNG dat het college de raad (of het dagelijks bestuur het algemeen bestuur in het geval van waterschappen of gemeenschappelijke regelingen) jaarlijks informeert over archiefzorg en –beheer via Kritische Prestatie Indicatoren[3] (KPI). Hierbij geven wij de volgende vijf van de tien KPI-thema's prioriteit:

KPI-nr	**Omschrijving**
1	Lokale regelingen
3	Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid archiefbescheiden
4	Digitale archiefbescheiden in het bijzonder
6	Overbrenging van archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats
7	Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots

Voor het systematisch toezicht baseren we ons op de interne rapportage van college aan de raad. Daarbij gaan we er van uit dat:

1. Het college / dagelijks bestuur jaarlijks verslag uitbrengt aan de raad / het algemeen bestuur over de uitvoering van de Archiefwet in het voorgaande jaar.
2. Het college / dagelijks bestuur de raad / het algemeen bestuur tegelijk met het verslag op de hoogte brengt van de verbeteringen die naar aanleiding van het verslag zijn of worden opgestart.
3. Wij ontvangen afschriften van het verslag en de verbetervoorstellen die naar de raad / het algemeen bestuur zijn gestuurd.

	Criteria	**Toezichtintensiteit**
Voldoet	Het college / dagelijks bestuur brengt jaarlijks verslag uit aan de raad en beschrijft voor de vijf prioritaire thema's – indien nodig – de voorgenomen verbetertrajecten.	Geen verdere aanleiding voor monitoring door de provincie. Wij spreken onze waardering uit over het resultaat.
Voldoet gedeeltelijk	Het college / dagelijks bestuur brengt jaarlijks verslag uit aan de raad, maar beschrijft – indien nodig – geen voorgenomen verbetertrajecten voor de vijf prioritaire thema's of de beschreven	Wij verzoeken het college of dagelijks bestuur om alsnog verbeterplannen op te stellen of deze te corrigeren en ze aan te bieden aan de raad / het algemeen bestuur.

[3] Zoals beschreven in de VNG Handreiking *Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) Tweede, Geactualiseerde versie april 2013*

	verbetertrajecten voldoen niet.	
Voldoet niet	Het college / dagelijks bestuur brengt geen verslag uit aan de raad.	Wij manen het college of dagelijks bestuur om alsnog een verslag over het voorgaande jaar inclusief verbeterplannen op te stellen.

Naast dit kwalitatief oordeel, zullen wij ook bijhouden of de lokale overheden ons de verslagen tijdig toegestuurd hebben.

Overig toezicht

Daarnaast blijven de lokale overheden verplicht om:

1. Aan Gedeputeerde Staten een machtiging te vragen als archieven ouder dan 20 jaar nog niet overgebracht kunnen worden (Artikel 13, derde lid van de Archiefwet 1995)
2. Toestemming te vragen aan Gedeputeerde Staten indien de openbaarheid van overgebrachte archieven langer dan 75 jaar wordt beperkt (Artikel 15, vierde lid van de Archiefwet 1995)
3. Vastgestelde archiefverordeningen mee te delen aan Gedeputeerde Staten (Artikelen 30, 32, 35 en 37 van de Archiefwet 1995).

Financieel toezicht

Bij het financieel toezicht is sprake van specifiek toezicht, waar de Wrgt geen invloed op heeft gehad. Hierdoor wijkt de wijze waarop we dit toezicht uitoefenen enigszins af van de andere vijf toezichtgebieden.
Bij het financieel toezicht maken onderscheiden we het beoordelen van de gemeentebegrotingen de volgende drie categorieën: *Voldoet* , *Voldoet met kanttekeningen* en *Voldoet niet*.
Voldoet en *Voldoet met kanttekeningen* leiden tot repressief toezicht, terwijl *voldoet niet* preventief toezicht tot gevolg heeft.

	Criteria	**Toezichtintensiteit**
Voldoet	De begrotingsscan (een beperkt onderzoek) geeft ons een voldoende beeld of de begroting structureel en reëel in evenwicht is.	De gemeenteraad en het college ontvangen een begrotingsbrief met alleen de mededeling over de vorm van toezicht (repressief). We maken geen inhoudelijke opmerkingen over het begrotingsonderzoek. Het contact beperkt zich in dit geval tot het regulier ambtelijk contact.
Voldoet met kanttekeningen	Uit de begrotingsscan blijkt, dat de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, maar is het wel voldoende aannemelijk dat	De gemeenteraad en het college in deze categorie ontvangen een begrotingsbrief met de mededeling over de vorm van toezicht (repressief), inclusief

	uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht is. Uit de begrotingsscan blijkt onvoldoende of de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Op basis van het uitgebreid onderzoek dat dan volgt concluderen we dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.	inhoudelijke opmerkingen over het begrotingsonderzoek. Verder beperkt het contact zich tot het regulier ambtelijk contact.
Voldoet niet	Uit de begrotingsscan en het daaropvolgende uitgebreid onderzoek blijkt dat de begroting of uiterlijk de laatste jaarschijf van de meerjarenraming niet structureel en reëel in evenwicht zijn.	De gemeenteraad en het college ontvangen een begrotingsbrief met de mededeling dat ze onder preventief toezicht staat. In deze brief staan inhoudelijke opmerkingen over het begrotingsonderzoek en de reden van het preventief toezicht. Dit betekent dat: • De begroting goedkeuring vergt; • We een verdiepingsonderzoek uitvoeren naar de financiële problematiek; • Er intensief contact zal zijn; • Begrotingswijzigingen ter goedkeuring moeten worden ingezonden.

Huisvesting vergunninghouders

Ieder half jaar stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast hoeveel asielzoekers met een (tijdelijke) verblijfsstatus iedere gemeente moet huisvesten. Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers publiceert iedere maand de realisatiecijfers per gemeente. Twee keer per jaar, op 1 januari en 1 juli controleren wij of de Brabantse gemeenten hun taakstelling gehaald hebben of niet.

	Criteria	Toezichtintensiteit
Voldoet	De gemeente realiseert op de wettelijke peildatum 100% of meer van zijn taakstelling en er is geen sprake van achterstanden.	Wij spreken onze waardering uit over het resultaat.
Voldoet gedeeltelijk	De gemeente heeft één maand na de wettelijke peildatum zijn taakstelling gehaald.	Ambtelijk contact over de tekortkomingen, inclusief schriftelijke vastlegging van de afspraken.
Voldoet niet	De gemeente heeft één maand na de wettelijke peildatum zijn taakstelling niet gehaald.	Ambtelijk en eventueel bestuurlijk contact over de tekortkomingen, inclusief schriftelijke vastlegging van de afspraken.

Met het oog op het correct functioneren van het horizontale toezicht zullen wij de colleges van burgemeester en wethouders aansporen om zelf de gemeenteraden te informeren over de realisatiecijfers.

Monumentenzorg

Een van de wettelijke eisen is dat gemeenten een commissie instellen die adviseert over omgevingsvergunningen voor het aanpassen van een beschermd monument. Van deze commissie mogen burgemeester of wethouders geen lid zijn en enkele leden moeten deskundig zijn op het gebied van monumentenzorg. Wij monitoren of de Brabantse gemeenten een dergelijke commissie hebben ingesteld en ze ook altijd consulteert.

	Criteria	Toezichtintensiteit
Voldoet	De gemeente heeft een monumentencommissie conform artikel 15, eerste lid van de Monumentenwet en vraagt altijd advies.	Voor ons geen verdere aanleiding voor monitoring. Wij spreken onze waardering uit over het resultaat.
Voldoet gedeeltelijk	De gemeente heeft een monumentencommissie conform artikel 15, eerste lid van de Monumentenwet, maar er ontbreken deskundige leden of de gemeente vraag niet altijd advies.	Wij verzoeken het college om deskundigen in de commissie te benoemen. Wij zullen actief monitoren of de commissie geconsulteerd wordt.
Voldoet niet	De gemeente heeft geen monumentencommissie conform artikel 15, eerste lid van de Monumentenwet.	Wij verzoeken het college alsnog een commissie te benoemen.

Omgevingsrecht

Op grond van de Wabo dienen gemeenten en waterschappen periodiek de volgende documenten vast te stellen:

- *Beleidsplan Handhaving*, gebaseerd op een adequate probleemanalyse, met inzicht in prioriteitenstelling die aansluit op de gestelde doelen, inzicht in de methodiek om de gestelde beleidsdoelen te bereiken, inzicht in de benodigde en beschikbare financiële en personele capaciteit voor het bereiken van de doelen en het uitvoeren van de activiteiten.
- *Jaarlijks uitvoeringsprogramma Handhaving*, met daarin de voorgenomen activiteiten waarbij inzichtelijk rekening wordt gehouden met gestelde doelen en prioriteiten uit het beleidsplan en de verbeterpunten uit het voorgaande evaluatieverslag.
- *Jaarlijks evaluatieverslag*, waarin inzichtelijk rekening wordt gehouden met de uitgevoerde activiteiten uit uitvoeringsprogramma, het bereiken van de gestelde beleidsdoelen en – indien van toepassing – aangevuld met verbeterpunten voor het volgende jaar.

	Criteria	Toezichtintensiteit
Voldoet	Alle drie de wettelijk verplichte documenten voldoen aan de eisen en zijn tijdig vastgesteld.	Voor ons geen verdere aanleiding voor monitoring. Wij spreken onze waardering uit over het resultaat.
Voldoet gedeeltelijk	Een of meer van de wettelijk verplichte documenten zijn niet later dan één maand te laat vastgesteld en voldoen grotendeels aan de eisen.	Ambtelijk contact over de tekortkomingen, inclusief schriftelijke vastlegging van de afspraken met het college.
Voldoet niet	Een of meer van de wettelijk verplichte documenten zijn meer dan één maand te laat vastgesteld of voldoen niet aan de eisen.	Ambtelijk en eventueel bestuurlijk contact over de tekortkomingen, inclusief schriftelijke vastlegging van de afspraken met het college.

Naast dit kwalitatief oordeel, zullen wij ook bijhouden of de lokale overheden de beleidsplannen, uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen conform de wettelijke voorschriften tijdig aan de raad of het algemeen bestuur gezonden hebben gestuurd.

Ruimtelijke ordening

Het provinciaal toezicht op de ruimtelijke ordening bestaat uit twee componenten. Als eerste toetsen wij of de lokale overheden in hun ruimtelijke plannen afdoende rekening houden met de bepalingen uit de Verordening Ruimte. Indien wij van mening zijn dat dit niet (genoeg) het geval is, dan kunnen wij een zienswijze indienen of reactieve aanwijzingen geven. Dit maakt deel uit van het ruimtelijk beleid en maakt geen deel uit van dit beleidskader.

Daarnaast stelt de Wet Ruimtelijke ordening onder andere de volgende eisen aan gemeenten:

1. voor het gehele grondgebied dienen een of meer structuurvisies te zijn vastgesteld.
2. voor het gehele grondgebied dienen een of meer bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen te zijn vastgesteld.
3. de bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen dienen actueel, dat wil zeggen minder dan tien jaar oud, zijn.

Dat maakt wel deel uit van dit beleidskader, omdat het gaat om de taakuitvoering van de medebewindsbevoegdheden van de lokale overheden.

	Criteria	Toezichtintensiteit
Voldoet	De gemeente heeft: 1. voor het hele grondgebied een of meer structuurvisies vastgesteld; 2. voor het hele grondgebied een of meer bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen vastgesteld; 3. alle bestemmingsplannen / beheersverordeningen zijn actueel, dat wil zeggen minder dan tien jaar oud.	Voor ons geen verdere aanleiding voor monitoring. Wij spreken onze waardering uit over het resultaat.
Voldoet gedeeltelijk	De gemeente voldoet aan slechts een of twee van de eisen	We verzoeken het college schriftelijk om de tekortkoming te herstellen.
Voldoet niet	De gemeente voldoet aan geen van de drie eisen of voldoet aan slechts een of twee van de eisen en voor een substantieel deel (meer dan 40%) van het grondgebied zijn geen actuele bestemmingsplannen, beheersverordeningen of visies vastgesteld.	We verzoeken het gemeente schriftelijk om de tekortkomingen te herstellen en zullen de gemeente ook in ambtelijk en eventueel bestuurlijk benaderen.

4.3.2 Reality check en thema-onderzoek

Een reality check is een verdiepend onderzoek bij één organisatie, met als doel om vast te stellen of de informatie die wij op papier hebben gekregen (in het systematisch toezicht) overeenkomt met de werkelijkheid. Of een organisatie op deze manier onderzocht wordt, hangt van verschillende factoren af:

- Signalen uit de maatschappij (pers of klachten)
- Signalen uit de eigen provinciale organisatie
- Risicoafweging.

Het gaat hierbij dus om een incidenteel maar beargumenteerd onderzoek bij één organisatie. Het resultaat is een rapport waaruit blijkt in hoeverre de plannen en rapportages die een organisatie heeft opgesteld, overeenkomen met de uitvoering in de praktijk.

Bij een thema-onderzoek onderzoeken we binnen een toezichtgebied hoe het bij meerdere (maar niet alle) organisaties staat met een specifiek onderwerp of thema. Het resultaat van een thema-onderzoek bestaat meestal uit twee delen. Niet alleen een beoordeling van en verslag over de situatie bij de onderzochte gemeenten, maar ook aanbevelingen (voorlichting) die voor alle Brabantse organisaties van belang zijn.
Thema-onderzoeken zijn een aanvulling op het systematisch toezicht, omdat we daarin nooit alle onderwerpen even diepgravend kunnen onderzoeken. Het thema wordt altijd gekozen op basis van een risicoafweging. In sommige gevallen kunnen een reality check en een thema-onderzoek gecombineerd worden tot een onderzoek.

De afgelopen jaren hebben we ook al dergelijke thema-onderzoeken en reality checks uitgevoerd. Voorbeelden zijn de onderzoeken naar de bewaaromstandigheden van de akten van de burgerlijke stand vanuit het archieftoezicht of de brandveiligheid van verzorgingstehuizen door de toezichthouders van omgevingsrecht.

4.4 Sanctiestrategie: het interventieproces

In de sanctiestrategie beschrijven we hoe en wanneer we optreden bij (mogelijke) tekortkomingen bij de lokale overheden. Met de Wrgt zijn twee generieke toezichtinstrumenten nieuw leven ingeblazen: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging.
Schorsing en vernietiging is een kroonbevoegdheid. Wij kunnen een gemeentelijk besluit voordragen voor vernietiging door de Kroon, indien dit besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in het *Beleidskader Schorsing en Vernietiging* beschreven hoe het instrument gebruikt wordt. Omdat de rol van de provinciale toezichthouder hierbij zeer beperkt is, besteden we daar in dit kader verder geen aandacht aan.
Wanneer een lokale overheid het nalaat om een besluit te nemen, of een wettelijke taak niet naar behoren uitvoert, is sprake van taakverwaarlozing. In

dat geval kunnen wij het besluit nemen of de uitvoering van de taak ter hand nemen op kosten en in naam van de gemeente, het waterschap of de gemeenschappelijke regeling. Dit is indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. De manier waarop wij dit instrument toepassen is opgenomen in twee beleidskaders: *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant* en *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing provincie Noord-Brabant*. Het eerste gaat over het interbestuurlijk toezicht zoals de Commissaris van de Koning dat uitoefent.[4] Het tweede geldt voor het interbestuurlijk toezicht waarvoor het college van Gedeputeerde Staten verantwoordelijk is en waar dit kader betrekking op heeft.

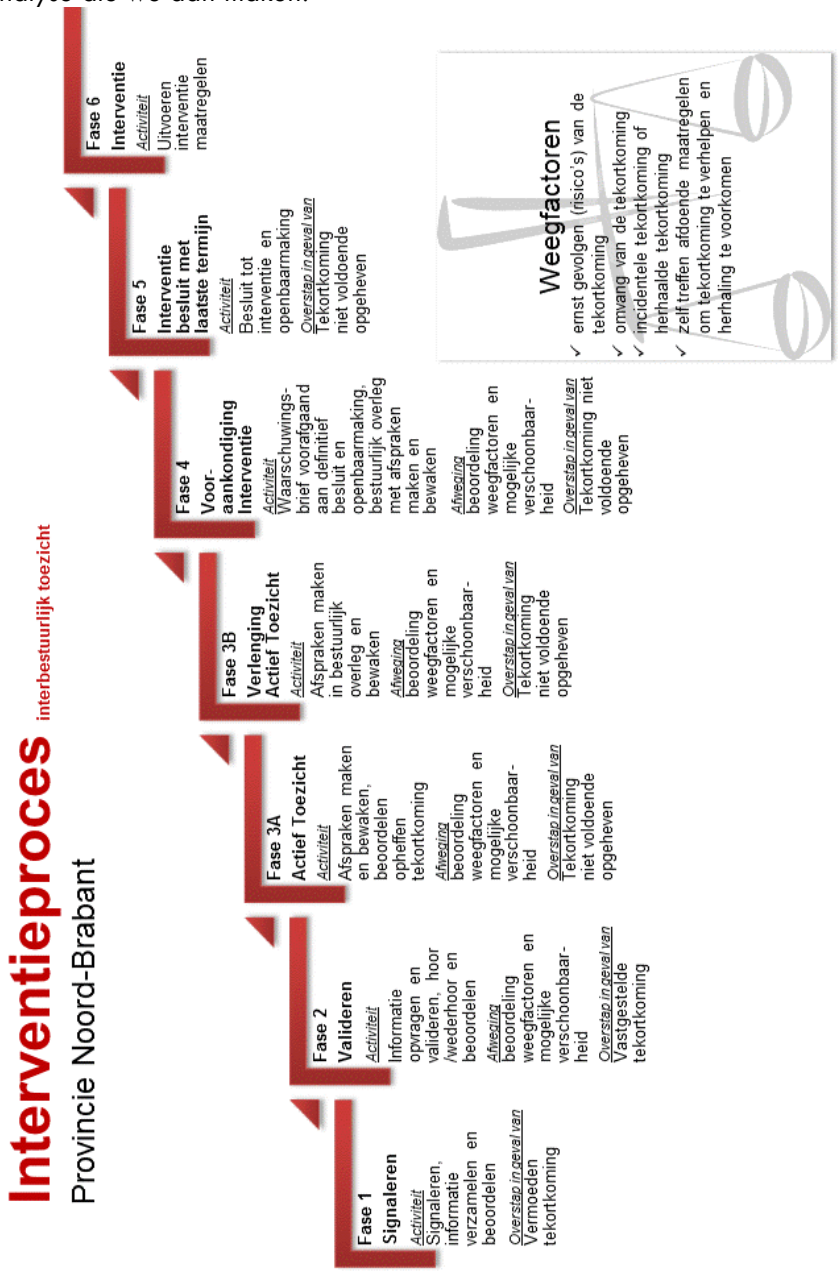
Bij het financieel toezicht wordt bij het goedkeuren van de gemeentelijke begrotingen gebruik gemaakt van het specifieke toezichtinstrument van het onder preventief toezicht plaatsen van een gemeente.
In Figuur 1 hebben we in een stroomschema het interventieproces beschreven zoals we dat voor alle zes de toezichtgebieden hanteren. Het proces bestaat uit zes fasen. Hierbij is het niet uitgesloten dat we in dringende gevallen (bijvoorbeeld als onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan) direct ingrijpen en dus enkele fases overslaan.
Het tempo waarin de verschillende fases doorlopen worden, hangt af van de concrete omstandigheden. Vanzelfsprekend kunnen we het proces na elke fase stopzetten als er geen aanleiding meer is voor een interventie.
Er zijn verschillende manieren waarop wij het interventieproces kunnen opstarten. Het kan een gevolg zijn van de resultaten van het systematisch toezicht of een uitgevoerde reality check of thema-onderzoek. Maar ook berichten in de media of meldingen (klachten) van burgers of bedrijven kunnen voor ons een aanleiding zijn om het interventieproces op te starten.
Als uit het systematisch toezicht of een onderzoek blijkt dat een organisatie op een gebied gedeeltelijk of niet voldoet dan start het interventieproces minstens in fase *3a: Actief toezicht*. Bij een klacht of berichten in de media, zullen we altijd in fase 1 beginnen: informatie verzamelen om vast te stellen of er eventueel sprake is van een tekortkoming.

4.5 Calamiteiten

Toezicht kan nooit alle calamiteiten voorkomen en calamiteiten kunnen van grote invloed zijn op het toezicht. Wanneer zich een calamiteit voordoet, willen wij weloverwogen te werk gaan. Dit betekent dat we zo snel mogelijk een risicoanalyse maken, om te kunnen bepalen wat de mogelijke gevolgen van de calamiteit zijn en of er eventueel sprake kan zijn van een tekortkoming bij een van de lokale overheden. Aan de hand daarvan bepalen we dan of een interventie of extra toezicht noodzakelijk zijn.

[4] Het toezicht door de CdK vindt zijn oorsprong in de Waterwet en de Wet Veiligheidsregio's. In beide gevallen is hij bevoegd om aanwijzingen te geven wanneer het waterschap respectievelijk de veiligheidsregio zijn taken niet naar behoren uitvoert.

Het plaatsvinden van een calamiteit kan tot gevolg hebben dat we er voor moeten kiezen om activiteiten die we voorgenomen hadden te doen, niet, of niet volledig uitgevoerd kunnen worden. Die keuze maakt ook deel uit van de risicoanalyse die we dan maken.



Figuur 1: Interventieproces interbestuurlijk toezicht

5 Toezichtcyclus

5.1 Kader, uitvoeringsprogramma en evaluatie

Eenmaal per vier jaar stellen we een beleidskader op waarin we de keuzes, doelen en middelen van het interbestuurlijk toezicht in meerjarenperspectief beschrijven. Dit is het kader voor de periode 2016 tot en met 2019.
Op basis van dit kader is de toezichtorganisatie ingericht (zie het volgende hoofdstuk) en reserveren we de voor het toezicht benodigde middelen in de provinciale meerjarenbegroting. Het is de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om het beleidskader vast te stellen om het daarna door te sturen naar Provinciale Staten.

Op basis van dit beleidskader zullen we ieder jaar, ook op basis van een risicoanalyse, een vertaling maken naar een uitvoeringsprogramma. In dit programma staan de toezichtactiviteiten voor het komende kalenderjaar genoemd, inclusief de te behalen doelen en de beschikbare en benodigde middelen. Ook het uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten en ter kennisneming gezonden aan Provinciale Staten.

Gedurende het kalenderjaar worden de toezichtactiviteiten uitgevoerd volgens de planning die is opgenomen in het uitvoeringsprogramma. Als onderdeel van de (reguliere) P&C-cyclus worden de behaalde resultaten, de uitgevoerde inspanningen en de uitgegeven middelen afgezet tegen het programma en wordt gerapporteerd op de resultaten en de afwijkingen. Halverwege het jaar bekijken we of tussentijdse bijsturing nodig is, bijvoorbeeld naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen of maatschappelijke ontwikkelingen.

Na afloop van het kalenderjaar vindt een evaluatie plaats. Tijdens deze evaluatie (in de vorm van een 'jaarverslag') zetten we de behaalde resultaten af tegen de doelen uit het uitvoeringsprogramma en zullen we de eventueel verschillen tussen de resultaten en de doelen beargumenteren.

Na vier jaar stellen we een nieuw of aangepast beleidskader op. Daarvoor zullen we uiteraard weer zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van dit beleidskader evalueren, zodat we bij het nieuwe beleid rekening kunnen houden met de ervaringen en resultaten uit de voorgaande jaren.

Hierbij moet wel in acht genomen worden dat wij een lerende organisatie zijn. Van diverse aspecten uit dit beleidskader kunnen wij pas in de praktijk vaststellen of ze de resultaten opleveren die wij op dit moment verwachten. Dit betekent dus dat het ook mogelijk is dat wij al eerder dan 2020 onderdelen van dit beleidskader zullen aanpassen als we dat op basis van de praktijkervaringen noodzakelijk achten.

5.2 Indicatoren

Bij het interbestuurlijk toezicht rapporteren we in het evaluatieverslag over drie types indicatoren: input-, output- en outcome-indicatoren.
Input-indicatoren beschrijven de (financiële) middelen die wij inzetten om het interbestuurlijk toezicht uit te voeren.

Output-indicatoren geven jaarlijks een *kwantitatief* beeld van het uitgevoerde interbestuurlijk toezicht. Hierbij gaat het om:

- het aantal beoordelingen in het systematisch toezicht;
- het aantal uitgevoerde interventies;
- het aantal uitgevoerde thema-onderzoeken;
- het aantal uitgevoerde reality checks;
- het aantal uitgevoerde voorlichtingsactiviteiten.

Outcome-indicatoren geven inzicht in het effect van het interbestuurlijk toezicht. Hierbij gaat het om de *resultaten* van de uitgevoerde beoordelingen in het systematisch toezicht, interventies, thema-onderzoeken, reality checks en voorlichtingsactiviteiten.

Concreet streven wij ernaar dat uiterlijk eind 2019 elke gemeente, waterschap of gemeenschappelijke regeling op de zes toezichtgebieden minstens gedeeltelijk voldoet en dat dan meer dan de helft van de organisaties voldoet voor wat betreft de taakuitvoering van de medebewindstaken.
Daarnaast streven we ernaar om eventuele interventies binnen een jaar af te ronden. Dat wil zeggen dat we er samen met die overheid aan werken dat dat specifieke onderdeel binnen een jaar weer op orde is.

6 Toezichtorganisatie

De provincie werkt met het schillenmodel, waarin we vier schillen onderscheiden: intern vast, intern flexibel, extern flexibel en externe inhuur. Omdat interbestuurlijk toezicht een van de kerntaken van de provincie is, maken we daarbij vooral gebruik van de interne vaste schil. Als er aanvullende specialistische kennis nodig is, dan kan die verkregen worden binnen de provinciale organisatie (schil 2), door samenwerking met medeoverheden (schil 3) of externe inhuur (schil 4).

We hebben voor de afdeling Interbestuurlijk Toezicht een organisatiebudget van 15,5 fte beschikbaar om de toezichttaken uit te voeren. Daarnaast zijn binnen de clusters Ruimte en Cultuur & Samenleving uren beschikbaar voor het uitvoeren van de toezichtactiviteiten op het gebied van de Ruimtelijke Ordening en de Monumenten. Dit formatiebudget zetten we in voor het jaarlijks systematisch toezicht. Daarnaast beslissen we jaarlijks op basis van een risico-afweging (zie paragraaf 4.1) welke activiteiten uitgevoerd kunnen worden.

In paragraaf 2.2 hebben we beschreven welke waarden en kwaliteiten onze toezichthouders bezitten. We gaan er daarnaast van uit dat zij flexibel inzetbaar zijn. Ieder jaar kan een deel van hun takenpakket wijzigen, omdat de activiteiten kunnen wijzigen.

7 Communicatiestrategie

Voor wat betreft de communicatiestrategie hebben we drie doelen voor ogen:

- Alle lokale overheden zijn op de hoogte van de manier waarop wij het interbestuurlijk toezicht uitoefenen.
- Alle actoren die een rol spelen in het toezicht (gemeenteraad, colleges van burgemeester en wethouders, algemene besturen, dagelijkse besturen, gedeputeerde staten en ambtenaren) pakken hun rol op;
- Wij zijn transparant over de resultaten van ons toezicht.

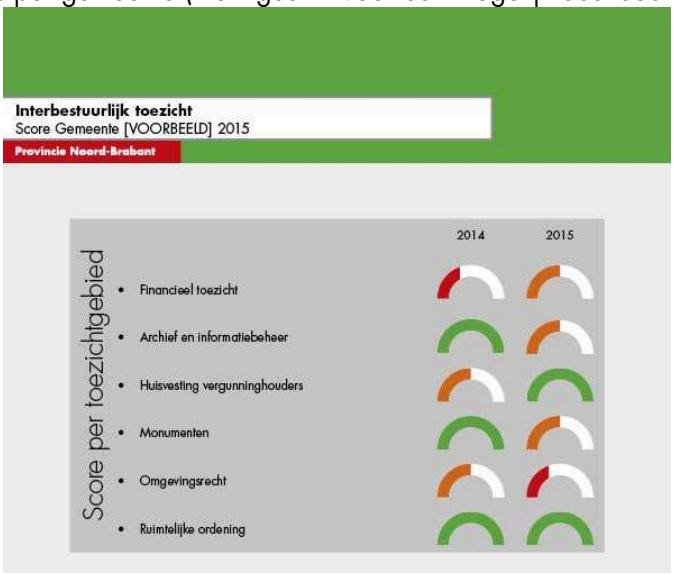
Dit betekent dat alle lokale overheden weten welke informatie wij van hen verwachten, welke activiteiten en informatie zij van ons kunnen verwachten, hoe wij tot onze oordelen komen en op welke manier wij de resultaten van ons toezicht naar hen en de buitenwereld communiceren.

Wij zullen daarbij drie communicatiesporen volgen:

1. Ondersteuning, samenwerking en (collectieve) hulp bij het versterken van de gehele toezichtketen.
2. Communicatie per toezichtgebied, als instrument voor effectief toezicht;
3. Interne communicatie, verbinding en samenwerking met aanpalende domeinen binnen de provinciale organisatie.

Voorbeelden van communicatiemiddelen die we hierbij zullen inzetten zijn de provinciale website, diverse factsheets, een jaarkalender met activiteiten en een gedeeld digitaal platform.

Hierbij geldt het uitgangspunt dat we individuele bevindingen altijd schriftelijk met het college of dagelijks bestuur van de organisatie zullen communiceren. Een keer per jaar zullen we echter de uitkomsten van het systematisch toezicht publiceren in de vorm van provinciale kleurenkaartjes per toezichtgebied en dashboards per gemeente (zie Figuur 2 voor een mogelijk dashboard).



Figuur 2: Voorbeeld van een gemeentelijk dashboard