

Interbestuurlijk toezicht in Groningen - IBTII

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Groningen d.d. 2 mei 2017

Interbestuurlijk toezicht in Groningen - IBTII

Samenvatting

Uit een evaluatie van het Groninger interbestuurlijk toezicht is gebleken dat de huidige systematiek weinig rendement oplevert. Voor de ontwikkeling en invoering van een alternatieve opzet (onder de titel IBTII) willen we aansluiten bij het proces van gemeentelijke herindeling dat nu in de provincie Groningen onderweg is.

De kern van IBTII is maatwerk: in de toekomst wil het provinciaal bestuur met elke gemeente afzonderlijk een toezichtsplan maken waarin de specifieke kenmerken van die gemeente centraal staan. Het interbestuurlijk toezicht gaat zich dan richten op die onderwerpen die er toe doen. Gemeente en provincie nemen zodoende samen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestuurlijk functioneren.

Als basis voor een toezichtsplan-op-maat is een bestandsopname nodig van de gemeentelijke aanpak op de verschillende toezichtsdomeinen. Over vier jaar zullen de huidige 23 Groninger gemeenten zijn opgegaan in acht tot tien (fusie-)gemeenten. Om samenvoeging van de gemeentelijke organisaties mogelijk te maken zullen alle taken en procedures moeten worden beschreven om ze op elkaar te kunnen afstemmen. Daarmee komt een bestandsopname voor de nieuw te vormen gemeente beschikbaar. Voor de voorbereiding van een toezichtsplan-op-maat wil de provincie, als interbestuurlijk toezichthouder, meekijken bij de ontwikkeling van de keuzen en werkwijzen voor de nieuw te vormen gemeenten op de domeinen van interbestuurlijk toezicht: Archief en Informatiebeheer, Ruimtelijke ordening, Gebouwd erfgoed en archeologie, Huisvesting vergunninghouders en Wabo en bestuursrechtelijke handhaving. Zodoende krijgt de interbestuurlijk toezichthouder in een vroeg stadium informatie over de inrichting van de taakuitvoering in de nieuwe organisatie. De uitgebreide inventarisatie kan vervolgens de basis zijn voor een gezamenlijke analyse van de risico's dat de taak mogelijk niet steeds naar behoren zal (kunnen) worden uitgevoerd. Op grond van deze risicoanalyses wordt dan per domein een toezichtsplan-op-maat afgesproken.

Voor gemeenten die nog niet ver genoeg zijn in de voorbereidingen van de samenvoeging geldt deze maatwerkconstructie nog niet. De taakbehartiging van deze gemeenten wordt in deze tussenfase beoordeeld op basis van de documenten die volgens de wet naar de provincie moeten worden gestuurd, aangevuld met de informatie die in de Toetskaders is opgenomen. Dit is nog een restant van het 'oude' toezicht. Het halfjaarlijks aanleveren van informatie in Jaarrekening en Begroting vervalt - en daarmee de verplichting om de stukken eerst naar de gemeenteraad te sturen - en ook de zelfevaluatie. Een keer per jaar geeft de provincie een inhoudelijke reactie. In het tempo van de herindelingen worden deze gemeenten vervolgens in de aanpak van IBTII opgenomen.

Interbestuurlijk toezicht

Algemeen

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht dat de ene overheid houdt op de taakuitvoering door de andere overheid. De hoofdregel is dat het Rijk toezicht houdt op de provincies en de provincies op de gemeenten en waterschappen. Dit staat in de Provinciewet en de Gemeentewet. De Wet revitalisering generiek toezicht beschrijft de instrumenten waarmee dat toezicht geëffectueerd kan worden: indeplaatsreiding als een taak niet naar behoren wordt uitgevoerd, schorsing en vernietiging als een besluit in strijd is met het recht.

Groningen

De wet zegt niet op welke manier de interbestuurlijk toezichthouder het toezicht moet uitoefenen. Voor de uitvoering van de wet heeft de provincie Groningen een stelsel ontworpen met als centraal onderdeel het zogenoemde hoofdstuk IBT. De gedachte was dat

de gemeenteraad zich eerst zelf een oordeel zou vormen over de uitvoering van taken die de wet aan het gemeentebestuur opdraagt. Het college van burgemeester en wethouders deed verslag van deze taakuitvoering in een hoofdstuk IBT bij de Gemeentelijke Begroting en bij de Jaarrekening, zodat er twee keer per jaar een opname werd gemaakt van de stand van zaken. Het college gaf daarbij aan of een taak 'goed', 'matig' of 'slecht' werd uitgevoerd. Een zelfbeoordeling met de score 'slecht' of 'matig' diende vergezeld te gaan van een voorstel voor verbetering van de taakuitvoering. Een half jaar later kon dan worden gerapporteerd over de aangebrachte verbeteringen. In overleg tussen provincie en gemeenten waren "Toetskaders" afgesproken waarin werd beschreven wanneer een taak 'goed', 'matig', of 'slecht' werd uitgevoerd.

Evaluatie

Drie jaar nadat het werd ingevoerd heeft prof. dr. J. de Ridder de Groningse aanpak geëvalueerd. Hij concludeerde dat het systeem niet effectief is. De belangrijkste bevindingen: het interbestuurlijk toezicht is beperkt tot een halfjaarlijkse verstrekking van systematische informatie aan de toezichthouder in de vorm van een beknopt hoofdstuk IBT. Dit halfjaarlijkse hoofdstuk IBT voegt geen informatie toe aan wat langs andere weg al bekend is aan de raad of aan de toezichthouder. De oordelen van de toezichthouder zijn dermate globaal dat zij geen inzicht bieden in eventuele reële gebreken in de gemeentelijke taakuitvoering. Kortom, het IBT proces is een lege procedure die wel ambtelijke inspanningen vergt maar geen waarde toevoegt aan het bestuurlijk functioneren.

IBTII

Op grond van de resultaten van de evaluatie heeft het provinciaal bestuur besloten het interbestuurlijk toezicht opnieuw vorm te geven. Het nieuwe uitgangspunt van het toezicht is *samenwerking*. Als de lopende herindeling voltooid is, kent Groningen acht tot tien bestuurskrachtige gemeenten. De besturen van zulke gemeenten vinden het een voordeel dat de toezichthouder af en toe meekijkt en beschouwen de bijdragen van de toezichthouder als een aanvulling op hun eigen inspanningen om wettelijke taken naar behoren uit te voeren. Interbestuurlijk toezicht als samenwerking is gebaseerd op wederzijds vertrouwen: vertrouwen van de toezichthouder in de bedoelingen van de gemeentebesturen en vertrouwen van de gemeentebesturen in de intenties van de toezichthouder. Zo bezien kunnen de gemeentebesturen en het provinciaal bestuur-als-toezichthouder samenwerken voor een goed openbaar bestuur dat de belangen van de Groningse bevolking optimaal behartigt.

Gemeentefinanciën

Op grond van de Gemeentewet oefent het provinciaal bestuur toezicht uit op de gemeentefinanciën. Hoewel ook dit een vorm van interbestuurlijk toezicht is, heeft het een heel eigen regime in de Gemeentewet. Het gaat niet om een medebewindstaak van burgemeester en wethouders, maar om de kern van het gemeentelijk functioneren waarbij de gemeenteraad zelf de begroting vaststelt. Het motief voor het toezicht hierop door de provincie wijkt af van dat op de medebewindstaken: bij financiën is het toezicht erop gericht te voorkomen dat een gemeente insolvent wordt. De interbestuurlijk toezichthouder sluit de bevindingen van het toezicht op de gemeentefinanciën kort met die van het toezicht op de medebewindstaken.

Herindeling

In de komende jaren hebben bijna alle gemeenten in onze provincie te maken met gemeentelijke herindeling. In dat proces is het noodzakelijk dat gemeentelijke procedures worden beschreven en inhoudelijk op elkaar worden afgestemd. In dit proces kan IBT een rol spelen. Provinciale ambtenaren kunnen participeren in het proces van beschrijving van de nieuwe werkprocessen en werkresultaten. Vanuit de interbestuurlijk toezichthouder kunnen ingrediënten worden aangereikt voor zo'n beschrijving. Idealiter worden alle processen

beschreven, de procedures die gevolgd worden, de systemen die worden gebruikt, de hoeveelheid fte's die daarmee zijn gemoeid, de competenties die een rol spelen, enzovoorts. Een dergelijke integrale beschrijving kan dan ook dienen als uitgangspunt voor een eerste risicoanalyse en daarop aansluitend een toezichtsplan-op-maat.

A. Maatwerk

Wij stellen ons voor het nieuwe interbestuurlijk toezicht in hoofdlijnen als volgt in te richten. De verplichting om een hoofdstuk IBT met een overzicht van de stand van zaken op te nemen in Jaarrekening en Begroting vervalt. 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 uitoefening van het toezicht zal voor het overige gebaseerd worden op maatwerk. Het gemeentebestuur en de toezichthouder maken een gezamenlijke analyse van de risico's in de uitvoering van wettelijke taken. Op basis van die analyse komen het gemeentebestuur en de toezichthouder een toezichtsplan-op-maat overeen.

Waterschappen

Het toezicht op de waterschappen beperkt zich tot financieel toezicht en toezicht op de Wabotaken en Archief en Informatiebeheer. Het toezicht op de financiën verandert niet. Voor het toezicht op Wabo en Archief en Informatiebeheer willen wij, net als bij de gemeenten, toe naar een maatwerkconstructie. Tot er maatwerkafspraken zijn gemaakt baseren wij ons oordeel op de documenten die ons moeten worden toegestuurd op basis van een wettelijk voorschrift, aangevuld met afspraken die zijn gemaakt in de Brochure Toetskaders.

Handreiking

Om gemeenten te helpen een zo compleet mogelijke beschrijving te krijgen hebben wij een inventarisatie gemaakt van die elementen die vanuit het perspectief van de toezichthouder in zo'n beschrijving thuis horen. We hebben deze elementen per beleidsgebied gerangschikt. In expertmeetings per toezichtsdomein hebben we met deskundigen van gemeenten besproken of met deze set aan vragen een goed beeld ontstaat van de taakuitvoering op de onderscheiden domeinen. Algemeen beeld was dat met deze vragen het hele spectrum wordt bestreken, maar dat het natuurlijk kan voorkomen dat er specifieke kwesties aan de orde zijn bij een gemeente. Deze kunnen niet allemaal worden voorzien, maar zullen aan de orde komen als de gesprekken over de nulmetingen worden gevoerd. Om het inventariseren gemakkelijker te maken hebben we de vragen in een checklist gevat. Dit stelt de gemeente bovendien in staat zich snel een beeld te vormen van de plekken die extra aandacht behoeven.

Wij stellen ons voor dat onze provinciale deskundigen aansluiten bij het overleg tussen de fuserende gemeenten op de verschillende toezichtsdomeinen. Zij kunnen dan in een vroeg stadium hun expertise inzetten en behulpzaam zijn bij het proces. Op deze manier wordt ook geen extra beslag gelegd op de gemeentelijke organisatie. Deze intensieve inventarisatie, de nulmeting, is in principe eenmalig. Als daar aanleiding voor is kan een nieuwe nulmeting worden gehouden. Na vier jaar wordt dit bij elke gemeente onderzocht.

Tempo

Het is niet mogelijk om alle toekomstige fusiegemeenten vanuit het toezicht gelijktijdig ondersteuning te bieden, maar dat is ook niet nodig omdat het tempo van herindelen en fuseren niet voor alle gemeenten hetzelfde is. Als we met deze werkwijze aansluiten bij het tempo van fuseren, kunnen we in dat tempo toewerken naar Maatwerk-IBT per fusiegemeente. Voor gemeenten voor wie het moment van fusie verder weg ligt zal dat dus langer duren. De gemeenten Oldambt, Westerwolde en Midden-Groningen zullen, zoals het er nu uitziet, als eerste aan beurt zijn.

B. Gemeenten waarvoor nog geen toezichtsplan-op-maat kan worden gemaakt

Tot het moment dat er een eerste inventarisatie is met een daarop gebaseerde risicoanalyse en een toezichtsplan-op-maat, zal de provincie ook toezicht blijven houden op de gemeenten die nog niet in een fusietraject zitten of niet gaan fuseren.

Voor die gemeenten geldt dat we eens per jaar de informatie willen beoordelen die is beschreven in de Brochure Toetskaders. Dit zijn voornamelijk documenten die ons moeten worden toegestuurd op basis van een wettelijk voorschrift, aangevuld met afspraken die zijn gemaakt voor de domeinen Archief- en informatiebeheer, Wabo en Gebouwd erfgoed & archeologie. Ook hier geldt dus dat de verplichting, om tweemaal per jaar een stand van zaken op te nemen in de Begroting en Jaarrekening, vervalt. Het hoofdstuk IBT hoeft niet langer een zelfevaluatie te bevatten of door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Wij zullen ons oordeel baseren op de hierboven beschreven documenten. Daarnaast blijven wij natuurlijk alert op signalen van inwoners of in de media.

Bijlage 1 – De toezichthouder en het fusieproces

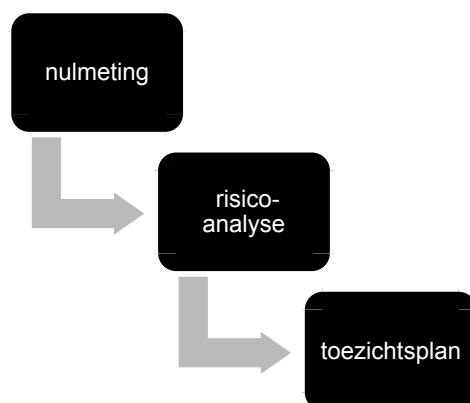
Introductie

In de aanloop naar een fusie tussen twee of meer gemeenten zal elk van de betrokken organisaties inzicht moeten geven in de eigen werkwijzen en procedures. Als de inventarisaties van elk van de samen te voegen gemeenten naast elkaar worden gelegd, worden de overeenkomsten en verschillen in beleid en organisatie duidelijk. Een voorbeeld uit het domein omgevingsrecht: het aantal taken dat aan de Omgevingsdienst is uitbesteed kan per gemeente verschillen. Op het domein Archief: elke fusiegemeente kan zijn eigen digitale archiefsysteem hebben. Enzovoort. In het herindelingsproces zal men uiteraard veel aandacht besteden aan het overbruggen van zulke verschillen. Het in elkaar schuiven van organisaties en werkwijzen is al met al een ingewikkelde puzzel.

Een aantal gemeenten is er al druk mee bezig om organisatiestructuren en werkwijzen voor de nieuw te vormen gemeente te ontwikkelen. Nieuwe inrichtingen en werkwijzen moeten natuurlijk aan allerlei maatstaven van doeltreffendheid en doelmatigheid voldoen. Eén van die maatstaven is dat de nieuw te kiezen werkwijzen het gemeentebestuur in staat stelt zijn wettelijke taken naar behoren te vervullen. Het provinciaal bestuur heeft, als interbestuurlijk toezichthouder, de opdracht om te bevorderen dat gemeentebesturen aan deze maatstaf kunnen voldoen. Daarom stellen wij voor dat onze deskundigen aansluiten bij de voorbereidingen van de fusiegemeente, zodat zij kunnen ondersteunen en adviseren bij het ontwikkelen van goede werkwijzen.

Op deze manier zullen de nieuw te vormen gemeente en de provinciale toezichthouder een gedeelde beschrijving hebben van de gemeentelijke aanpak op elk van de vijf toezichtsdomeinen. Die beschrijving is vervolgens de basis voor een gemeenschappelijke risicoanalyse: waar zitten eventuele zwakke plekken in de manier waarop de nieuwe gemeente zijn wettelijke taken gaat vervullen? Deze risicoanalyse is op haar beurt weer de grondslag voor een toezichtsplan-op-maat dat met elke gemeente afzonderlijk zal worden overeengekomen.

Om de ontwikkeling van structuren en werkwijzen voor de nieuw te vormen gemeenten te ondersteunen hebben wij vanuit de rol van IBT toezichthouder voor elk van de vijf medebewindstaken waarop wij toezicht houden een handreiking opgesteld. Deze handreiking dient ertoe om te verhelderen wat het allemaal met zich meebrengt om een wettelijke taak naar behoren uit te voeren. De handreikingen zijn in expertmeetings besproken met deskundigen van de gemeenten. Zij zullen fungeren als uitgangspunt voor het gesprek tussen de toezichthouder en de fusiegemeenten over de aanpak in de nieuw te vormen gemeenten.



Handreiking Archief- en Informatiebeheer

Algemeen

De Wet Algemene regels herindeling (Arhi) legt aan de fusiepartners en aan de nieuwe gemeente verplichtingen op over bestaande en nieuw te vormen archieven. Bij de start van een nieuwe gemeente moet de informatievoorziening vanaf de eerste dag goed geregeld zijn.

Bijzondere aandachtspunten hiervoor zijn:

Hoe is de afsluiting en beschrijving van oude archieven van de fusiegemeenten georganiseerd?

Hoe is de organisatiestructuur van de fusiegemeente - denk aan besluitvorming over aanschaf van vakapplicaties of archiefsystemen?

Hoe wordt het nieuwe archief opgezet?

Wordt er een nieuwe archiefbewaarplaats gebouwd voor de archieven in de nieuwe gemeente?

Hoe is de samenwerking tussen DIV en ICT bij plannen voor aanschaf van DMS-en/of vakapplicaties voor de nieuwe gemeente?

Checklist

- Zijn er verklaringen van vernietiging en overbrenging opgesteld?
- Worden de eventuele openbaarheidsbeperkingen conform artikel 15 correct toegepast?
- Selecteert de gemeente de gemeentelijke archiefbescheiden (digitaal en papier)?
- Hoe worden e-mails gearchiveerd? (is daar beleid voor, in het archiefsysteem of daarbuiten)
- Welk archiveringssysteem wordt gehanteerd?
- Kan er eenvoudig buiten het systeem om worden gewerkt of gearchiveerd?
- Hoe staat het met de digitalisering/digitale archivering? Is de informatiehuishouding en het archiefbeheer papier, digitaal of hybride?
- Is er een duurzame beheeromgeving (duurzame toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie)?
- Is er een door het college aangewezen archiefbewaarplaats die aan alle eisen voldoet?
- Beschikt de gemeente over archiefruimten die aan alle eisen voldoet?
- Is er een kwaliteitssysteem voor het beheer van archiefbescheiden en hoe werkt dat?
- Is er een handboek vervanging opgesteld?
- Worden er archiefbescheiden vervangen? (te vernietigen of ook permanent te bewaren) en is de vervanging juist of volledig gebeurd?
- Is er beleid voor informatiebeheer?
- Is er een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van (te bewaren) archiefbescheiden?
- Is er achterstand in de bewerking en tijdige overbrenging van archiefbescheiden, ouder dan 20 jaar naar de daarvoor aangewezen archiefbewaarplaats?
- Is er een bewaarstrategie - papier en digitaal?
- Vindt momenteel numerieke berging/archivering plaats?
- In welke mate zijn de archiefbescheiden (papier/digitaal) beschreven op basis van een vastgesteld metagevensschema

Vakgebied

- Is er deskundigheid op het terrein van nieuwe (social) media?
- Hoe wordt omgegaan met websitearchivering?
- Hoe wordt de kennis van (oude) papieren archieven bewaard?
- Is beschreven welke competenties en kwalificaties benodigd zijn?
- Hoeveel fte's zijn er beschikbaar en is dit aantal voldoende?
- Is er verloop van deskundige medewerkers?
- Is relevante expertise aanwezig in de organisatie of wordt er ingehuurd?

Organisatie

- Hoe gaat de organisatie om met nieuwe wettelijke vereisten (denk bv aan kwaliteitssysteem, gebruik metagegevensschema) en ontwikkelingen in het vakgebied (een e-depot)?
- Heeft de afdeling Documentaire Informatievoorziening voldoende capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) om haar rol in de nieuwe gemeente goed uit te kunnen voeren?
- Zijn er momenteel achterstanden in het archiefbeheer? Zo ja, zijn omvang, locatie en aard van deze achterstanden in kaart gebracht?
- Is er zicht op de archiefzorg bij alle regelingen waaraan de fusiegemeenten deelnemen?
- Hoe zijn de verantwoordelijkheden in de organisatie beschreven en wie is eindverantwoordelijk voor archief- en informatiebeheer?
- Is het verschil in werkwijze bij digitaal archiveren (eerder en tijdens werkproces) en papieren archiefvorming beschreven?

Handreiking Gebouwd erfgoed & archeologie

Algemeen

In het Toetskader wordt dit domein aangeduid als 'Monumenten en archeologie'. 'Gebouwd erfgoed en archeologie' dekt de lading beter, vandaar de naamswijziging. De vragen in het toetskader zijn gebaseerd op de Monumentenwet van 1988, deze is in juli 2016 vervangen door de Erfgoedwet. Een deel van de oude Monumentenwet is overgegaan naar de Erfgoedwet. Het deel dat betrekking heeft op de besluitvorming in de fysieke leefomgeving gaat over naar de Omgevingswet wanneer deze in 2019 in werking treedt. Tot de Omgevingswet van kracht is zijn de artikelen van het Overgangsrecht van de Erfgoedwet van kracht.

Checklist

- Wanneer zijn de bestemmingsplannen, of is de beheersverordening, geactualiseerd en op welke wijze is rekening gehouden met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten (artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening)?
- Zo nee, zijn de risico's in beeld gebracht?
- Hoe loopt het proces tot bescherming van de karakteristieke- en beeldbepalende panden?
- Hoe worden de adviezen van een (archeologische) beleidsadvieskaart vertaald naar een bestemmingsplan of verordening? Welke bronnen worden gebruikt?
- Wordt een erfgoedregister van het in het gemeentelijk grondgebied aanwezig erfgoed bijgehouden (artikel 3.16, nieuwe bepaling in de Erfgoedwet)?
- Is er een monumentencommissie die voldoet aan artikel 15 van de voormalige Monumentenwet (1988), huidig overgangsrecht in de Erfgoedwet?
- Wordt voor de gebouwde rijksmonumenten een openbaar register bijgehouden van de verleende omgevingsvergunningen (artikel 20 voormalige Monumentenwet (1988), huidig overgangsrecht in de Erfgoedwet)?
- Wordt in alle wettelijk verplichte gevallen voor gebouwde rijksmonumenten advies gevraagd aan de monumentencommissie (artikel 15 voormalige Monumentenwet (1988), huidig overgangsrecht in de Erfgoedwet)?
- Wordt voor het verlenen van een omgevingsvergunning advies ingewonnen bij een deskundige partij (monumentencommissie) bij beeldbepalende en/of karakteristieke panden?
- Hoe worden incidenten in de gemeente gemeld?
- Hoe geeft de gemeente uitvoering aan de opvolging van incidenten?
- Op welke wijze geeft de gemeente uitvoering aan het traject vergunningverlening-toezicht-handhaving van bepalingen uit de Erfgoedwet, Overgangsrecht en de POV?
- Hoe is de procedure bij ontgrondingen en bodemversturende activiteiten?
- Is de gemeente bekend met de instandhoudingsplicht rijksmonumenteneigenaren (nieuwe bepaling in de Erfgoedwet)?
- Op welke wijze geeft de gemeente uitvoering hieraan?

Vakgebied

- Is de benodigde kennis aanwezig in de eigen organisatie of wordt er ingehuurd?
- Wordt de door externe bureaus geleverde informatie getoetst?
- Op welke wijze wordt voorgesorteerd op de Omgevingswet waarin de bescherming van onroerend cultureel erfgoed overgaat in het (fusie-)gemeentelijk omgevingsplan?

Organisatie

- Is beschreven welke competenties en kwalificaties benodigd zijn?
- Hoeveel fte's zijn er beschikbaar en is dit aantal voldoende?
- Is er verloop van deskundige medewerkers?
- Hoe is het proces van vergunningaanvraag voor een rijksmonument, beeldbepalend- of karakteristiek pand geregeld?
- Hoe is de aansluiting tussen vergunningverlening en de uitvoering geregeld - gaat er een signaal naar de toezichthouder? Hoe houden de afdelingen die zich bezig houden met 'ondergronds' en 'bovengronds' elkaar op de hoogte (weten ze van elkaar wat er gebeurt)?

Handreiking Huisvesting vergunninghouders

Algemeen

Asielzoekers met een verblijfsvergunning gaan deel uitmaken van de Nederlandse maatschappij. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) wijst deze vergunninghouders toe aan gemeenten. Gemeenten moeten aan hen passende woonruimte aanbieden.

Systematische toezichtsinformatie: twee maal per jaar gegevens van het COA. Op het moment dat een vergunninghouder daadwerkelijk verhuist van een asielzoekerscentrum naar de woning in de desbetreffende gemeente, wordt dit geadministreerd door het COA. In het maandelijkse overzicht over de stand van zaken is het aantal geplaatste en nog te plaatsen vergunninghouders opgenomen. De gemeente speelt hierin geen rol.

Gemeenten werken nu al samen en kunnen elkaars taakstelling invullen. Op dit moment hebben de gemeenten in Midden-Groningen (Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren) en de vier gemeenten in het Westerkwartier (Grootegast, Marum, Leek en Zuidhorn) een dergelijk samenwerkingsverband.

Checklist

- Is in de gemeente bekend in hoeverre woningcorporaties in staat zijn huurwoningen ter beschikking te stellen of alternatieve woonruimte te realiseren?
- Kan de gemeente inspelen op een toename van het aantal te huisvesten vergunninghouders, bijvoorbeeld door verplaatsbare woonunits, verbouw van leegstaande schoolgebouwen, verzorgingstehuizen die leeg komen en verbouw van leegstaand vastgoed in de particuliere sector?

Handreiking Ruimtelijke Ordening

Algemeen

Beleid ten aanzien van de leefomgeving is een gedeelde taak van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. De provincie heeft onder meer tot taak om ervoor te zorgen dat mensen op een zo gunstig mogelijke manier kunnen wonen, werken en recreëren. Instrumenten daarvoor zijn de Omgevingsvisie en - bijvoorbeeld - de Omgevingsverordening.

Structuurvisies en bestemmingsplannen spelen voor de gemeenten een belangrijke rol voor de vakgebieden ruimtelijke ordening, omgevingsrecht en gebouwd erfgoed en archeologie, maar kunnen ook als instrument worden gebruikt voor bijvoorbeeld het beleid op het vlak van energie, duurzaamheid en/of leefbaarheidsbeleid. Het bestemmingsplan is de plek om beleidsvoorschriften en wettelijke ge- en verboden te verankeren.

De provincie houdt toezicht op het gemeentelijk domein ruimtelijke ordening en richt zich specifiek op de aanwezigheid en de actualiteit van bestemmingsplannen en structuurvisies.

Om onze taak goed te kunnen vervullen verwachten wij van gemeenten dat zij informatie verstrekken over de uitvoering van de wettelijke taken op dit terrein. Minimaal zijn dat gegevens over de actualiteit van de structuurvisie(s), bestemmingsplannen of beheersverordeningen.

Checklist

- heeft de gemeente een structuurvisie?
- gelden voor het gehele grondgebied van de gemeente actuele bestemmingsplannen of beheersverordeningen? - zo nee: zijn de risico's daarvan in beeld gebracht en is er een plan van aanpak actualisering?
- is er een protocol dat de rechtmatigheid van omgevingsvergunningen voor bouwen bewaakt?
- staan alle gemeentelijke bestemmingsplannen op Ruimtelijkeplannen.nl?
- wordt gecontroleerd of bij uitwerkingsplannen & omgevingsvergunningen provinciale belangen in het geding zijn?

Vakgebied:

- Is de benodigde kennis aanwezig in de eigen organisatie of wordt er ingehuurd?
- Hoe is de aandacht voor vrijgekomen agrarische gebouwen en karakteristieke gebouwen vastgelegd?
- Is er een procedure voor de aanpassing van bestemmingsplannen bij een wijziging van de provinciale omgevingsverordening?
- Is de organisatie voorbereid op de Omgevingswet?

Organisatie

- Is beschreven welke competenties en kwalificaties benodigd zijn?
- Hoeveel fte's zijn er beschikbaar en is dit aantal voldoende? Zijn de benodigde financiële middelen geborgd in de begroting?
- Is er verloop van deskundige medewerkers?

Handreiking Wabo en bestuursrechtelijke handhaving Ruimtelijke Ordening

Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving moet worden gewerkt volgens de beleidscyclus (Big Eight). Dit is vastgelegd in het Besluit Omgevingsrecht dat op 1 juli 2017 in werking treedt. Daarnaast hebben gemeenten de wettelijke plicht zichzelf te binden aan een kwaliteitsverordening waarin onder andere eisen staan over robuustheid van de organisatie en deskundigheid en ervaring van personeel.

Bestemmingsplannen spelen een belangrijke rol voor de vakgebieden omgevingsrecht, ruimtelijke ordening en Gebouwd erfgoed en archeologie. Het bestemmingsplan is de plek om beleidsvoorschriften en wettelijke ge- en verboden te verankeren. De gemeente houdt toezicht op de naleving daarvan.

Checklist

- Is er een Risicoanalyse opgesteld (inventarisatie gemeentelijke bedrijven + risicoprofiel, gebaseerd op naleefgedrag) en van wanneer dateert de meest recente?
- Wordt (jaarlijks) Uitvoerings- & Handhavingsbeleid en prioritering opgesteld?
- Wordt (jaarlijks) een Jaarprogramma uitvoering gemaakt?
- Wordt elk jaar een Jaarverslag gemaakt?
- Vindt er jaarlijks een evaluatie plaats met eventuele aanbevelingen voor beleid en prioritering?
- Werkt de organisatie met een checklist waarin de procescriteria van het Besluit omgevingsrecht staan?
- Wordt bij vergunningverlening rekening gehouden met alle wettelijke en bestemmingsplanvoorschriften? (denk aan het verlenen van bouwvergunningen waarvoor regels van Gebouwd erfgoed en archeologie gelden)
- Hoe is de toetsing aan bestemmingsplannen georganiseerd? (zie ook ruimtelijke ordening en Gebouwd erfgoed en archeologie)

Vakgebied:

- Is er een kwaliteitsverordening en wordt er gewerkt conform de daaraan gekoppelde kwaliteitscriteria?
- Is de benodigde kennis aanwezig in de eigen organisatie of wordt er ingehuurd? (denk aan groen toezicht)
- Is de organisatie voorbereid op Omgevingswet?
- Is beschreven welke competenties en kwalificaties benodigd zijn?

Organisatie:

- Digitalisering: hoe functioneert Omgevingsloket online?
- Welke taken zijn ondergebracht bij de ODG?
- Hoeveel fte's zijn er beschikbaar en is dit aantal voldoende?
- Zijn de benodigde personele en financiële middelen in voldoende mate aanwezig en geborgd in de begroting?
- Is er verloop van deskundige medewerkers?

Bijlage 2. Systematische informatie

Algemeen

De systematische informatie waarmee gemeenten en waterschappen de provinciale toezichthouder informeren over de wijze waarop zij hun taken uitvoeren. Wij vragen om toezending van de documenten en een rapportage over de aanvullende vragen. Dit zijn documenten die op grond van de wet aan gedeputeerde staten moeten worden gestuurd, aangevuld met gegevens die in de Brochure Toetskaders zijn vastgelegd en zijn overgenomen in deze bijlage. Deze gegevens zorgen ervoor dat de toezichthouder zich een goed beeld kan vormen van de taakuitvoering.

Archief en Informatiebeheer

De VNG heeft in nauwe samenwerking met gemeenten een handreiking Horizontale verantwoording van de Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) ontwikkeld en aan de leden kenbaar gemaakt. Door het beantwoorden van de bij de KPI's behorende vragen blijkt hoe men scoort ten aanzien van alle eisen van de archiefwetgeving, zodat de uitkomsten bovendien bruikbaar zijn voor interbestuurlijk toezicht op de naleving van algemene wetgeving.

Het college van burgemeester en wethouders is archiefzorgdrager op grond van artikel 30 van de Archiefwet. De KPI's kunnen behulpzaam zijn bij het verslag dat het college in het kader van de horizontale verantwoording aan de gemeenteraad moet overleggen. Naast het verslag zijn ook de onderliggende, ingevulde KPI's beschikbaar voor de provincie.

- Ingevulde Kritische Prestatie Indicatoren (tweede geactualiseerde versie van april 2013)
- Verslag dat op grond van de Archiefverordening wordt toegestuurd aan de Gemeenteraad (Verslag van de interne verantwoording)

Huisvesting vergunninghouders

Het rijk legt op basis van de Huisvestingswet aan gemeenten kwantitatieve taakstellingen op voor de huisvesting van vergunninghouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning). De aantallen zijn gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente. Elk half jaar krijgt de gemeente een taakstelling opgelegd. Op basis van de overzichten van het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) kan de provincie nagaan of een taakstelling is gerealiseerd. Als het niet realiseren van de taakstelling is veroorzaakt doordat het COA niet voldoende kandidaten levert, dan is dat de gemeente niet aan te rekenen.

De gemeenten hoeven zelf geen systematische informatie aan de provincie te verstrekken.

Gebouwd erfgoed en archeologie

In het Toetskader wordt dit domein aangeduid als 'Monumenten en archeologie'. 'Gebouwd erfgoed en archeologie' dekt de lading beter, vandaar de naamswijziging. De vragen in het toetskader zijn gebaseerd op de Monumentenwet van 1988, deze is in juli 2016 vervangen door de Erfgoedwet. Een deel van de oude Monumentenwet is overgegaan naar de Erfgoedwet. Het deel dat betrekking heeft op de besluitvorming in de fysieke leefomgeving gaat over naar de Omgevingswet wanneer deze in 2019 in werking treedt. Tot de Omgevingswet van kracht is zijn de artikelen van het Overgangsrecht van de Erfgoedwet van kracht. Sinds 2016 zijn in de provinciale omgevingsverordening ook regels opgesteld over karakteristieke en beeldbepalende panden.

Het toezicht bij dit domein richt zich op twee thema's:

1. De plaats in de ruimtelijke ordening
 2. Zorgvuldige advisering
1. De plaats in de ruimtelijke ordening
Een gemeente moet bij het maken van ruimtelijke plannen rekening houden met cultuurhistorische waarden. Daartoe kunnen ze een beschermingsregime vastleggen in het bestemmingsplan (vanaf 2019 het omgevingsplan). Wanneer een bestemmingsplan ontbreekt kan een beheersverordening worden opgesteld. Naast het gemeentelijke beleid ten aanzien van erfgoed zijn er ook erfgoedwaarden van provinciaal, nationaal of internationaal belang die de gemeente op moet nemen in het bestemmingsplan. Dit zijn werelderfgoederen, gebouwde rijksmonumenten, archeologische rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Sommige van deze erfgoedwaarden zijn al beschermd via de Erfgoedwet, zoals de gebouwde en archeologische rijksmonumenten. Gemeentelijke en provinciale monumenten worden beschermd op basis van de gemeentelijke of provinciale erfgoedverordening. Zorgvuldig doorlopen van het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving is nodig voor naleving van de opgestelde regels. Het bijhouden van een openbaar register van verleende omgevingsvergunningen is wettelijk verplicht. In de Erfgoedwet is een nieuwe bepaling opgenomen waarbij het verplicht is om een erfgoedregister van het in het gemeentelijk grondgebied aanwezig erfgoed bij te houden (artikel 3.16 Erfgoedwet).
 - Wanneer zijn de bestemmingsplannen, of is de beheersverordening, geactualiseerd en op welke wijze is rekening gehouden met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten (artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening)?
 - Hoe loopt het proces tot bescherming van de karakteristieke en beeldbepalende panden?
 - Hoe gaat de organisatie om met de verplichting tot het bijhouden van de registers? Hoe geeft de gemeente uitvoering aan de opvolging van incidenten?
 2. Zorgvuldige advisering
Voor gebouwde rijksmonumenten is het verplicht om advies te vragen aan een monumentencommissie. Deze verplichting is in de provinciale omgevingsverordening eveneens opgenomen voor een omgevingsvergunningsaanvraag tot (gedeeltelijke) sloop van karakteristieke en beeldbepalende panden.
 - Op welke wijze geeft de gemeente vorm aan de verplichtingen?

Ruimtelijke Ordening

Op grond van de Wet ruimtelijke ordening is het verplicht om voor het gemeentelijk grondgebied een of meer structuurvisies te hebben, en om te beschikken over actuele bestemmingsplannen, dan wel beheersverordeningen.

Het jaarverslag over de uitvoering van de hoofdstukken 3 en 3a van de Wro en de verlening van omgevingsvergunningen voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c en g, van de Wabo in het voorafgaande jaar is geregeld in artikel 10.1 Wro.

Bestuursrechtelijke handhaving

- het Uitvoeringsprogramma voor de bestuursrechtelijke handhaving in het kader van Wro in het komende jaar zoals bedoeld in artikel 10.1, lid 1, van de Wro.
- het Jaarverslag over de bestuursrechtelijke handhaving in het kader van de Wro in het voorafgaande jaar. Dit jaarverslag kan ook onderdeel zijn van de rapportage en het evaluatieverslag als bedoeld in artikel 10.1, lid 2, van de Wro

Wabo en bestuursrechtelijke handhaving Ruimtelijke Ordening

Beleid en Prioriteiten

- Actueel beleid (minimaal vergunningen- en handhavingsbeleid inclusief brandveiligheid, protocol bouwplantoetsing, bodembeleid) en probleem- en risicoanalyse (<4 jaar) zijn beschikbaar voor GS. In Artikel 7.2, tweede lid Bor staat 'analyse van de problemen'. In de praktijk wordt vaak de term probleem- en risicoanalyse of omgevingsanalyse gebruikt.
- Beleid bevat doelen en prioriteiten, ambitieniveau is in lijn met capaciteit.
- Beleid en probleem- en risicoanalyse besteden aandacht aan de onderkende Wabo-risico's (asbest, verontreinigde grond, brandveiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen, constructieve veiligheid, risicovolle inrichtingen en brandveiligheid) en zijn duidelijk over wat de specifieke gemeentelijke risico's zijn. Tevens wordt in kader toezicht en handhaving aandacht besteed aan: veiligheid, gezondheid, landschap, natuur en cultuurhistorie.

Strategie

- De Toezicht- & Handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen (2016) is in de organisatie vastgesteld. En er wordt gewerkt volgens deze strategie.
- De landelijke Vergunningenstrategie is in de organisatie vastgesteld, zodra daarop landelijk door het Bestuurlijk Omgevingsberaad akkoord is gegeven.

Uitvoeringsprogramma

- Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma vth-taken vastgesteld door B en W, en is beschikbaar voor GS. Het programma wordt bij de begroting aangeboden aan de raad.
- Het uitvoeringsprogramma heeft een duidelijke relatie met risico's, doelen, prioriteiten en evaluatie vorig programma. Beschikbare middelen zijn toereikend voor uitvoering.
- In het uitvoeringsprogramma zijn vwb vergunningverlening in ieder geval de systematiek en werkzaamheden voor het actueel houden van vergunningen voor risicovolle activiteiten beschreven.

Jaarverslag en Evaluatie

- Bij het jaarverslag behorend bij de jaarrekening worden de evaluatie van het uitvoeringsprogramma en rapportage (art. 7.7 Bor) aangeboden aan raad en zijn beschikbaar voor GS

- Jaarverslag bevat duidelijke conclusies over mate van uitvoering uitvoeringsprogramma, de bijdrage aan beleidsdoelen, de beheersing van risico's, en of beleid, prioriteiten en/of programma bijgesteld dienen te worden