

INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

JAAROVERZICHT 2015

Provincie Flevoland
Juni 2016

IBT 2015

1. Inleiding

Op grond van de Gemeentewet houdt de provincie toezicht op de gemeenten. Dit jaaroverzicht heeft betrekking op het toezicht op de uitvoering door de gemeenten van wetten in medebewind (waarbij de gemeente op grond van een specifieke wet de opdracht heeft om bepaalde taken uit te voeren) en het financieel toezicht. Dit jaaroverzicht heeft geen betrekking op de specifieke toezichtstaken van de commissaris van de Koning als rijksorgaan en evenmin op het provinciale toezicht op het waterschap.

Het huidige wettelijk stelsel van interbestuurlijk toezicht geldt sinds eind 2012. Op grond van de Wet revitalisering generiek toezicht is de provincie in beginsel de enige toezichthouder op gemeenten. Hierop zijn wel omvangrijke belangrijke uitzonderingen gemaakt. De provincie houdt geen toezicht op het sociale domein (waaronder onderwijs), en bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet en de Wet veiligheidsregio's.

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht is dat de provincie terughoudend omgaat met het toezicht en dat in eerste instantie de controle op de taakuitvoering bij de gemeente zelf berust, met name bij de gemeenteraad.

De provincie Flevoland en de zes gemeenten hebben in januari 2015 afspraken gemaakt over de manier waarop provincie en gemeenten omgaan met het toezicht. In de Bestuursovereenkomst Interbestuurlijke Toezicht Flevoland zijn afspraken gemaakt over:

- de informatie die de gemeenten aanleveren aan de provincie;
- de criteria waaraan de provincie toetst;
- de intensiteit van het toezicht (hangt af van de prestaties);
- het versterken van de rol van de raden.

Het convenant heeft betrekking op de volgende taakvelden van het provinciale toezicht, te weten: financiën, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) toezicht en handhaving (waaronder ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht en milieu), huisvesting vergunninghouders, archief, monumenten en archeologie.

Deze notitie geeft een overzicht van de uitvoering van het convenant in 2015. Het overzicht is gebaseerd op informatie van de vakafdelingen. Het IBT wordt bij de provincie sectoraal opgepakt: het toezicht vindt plaats per domein onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende portefeuillehouder. De uitvoering van het toezicht, de beoordeling van de prestaties van de gemeenten, de vaststelling van de intensiteit van het toezicht (de 'kleur') wordt door de beleidsafdeling gedaan in het samenspel met de bestuurder. De coördinatie van het IBT is gericht op advisering en het bij elkaar brengen en bundelen van informatie. In het navolgende wordt per beleidsveld aangegeven welke relevante acties zijn uitgevoerd.

2.1. Financiën

De provincie heeft in december 2015 de gemeentelijke begrotingen voor 2016 beoordeeld. Gedeputeerde Staten hebben de uitkomst van de beoordeling schriftelijk aan de gemeenteraden meegedeeld. Op alle gemeenten is repressief toezicht van toepassing. De begroting van de gemeente NOP is structureel in evenwicht. De gemeenten Dronten en Zeewolde hebben een goede financiële positie, maar voor Dronten is het meerjarenperspectief vanaf 2018 niet meer structureel sluitend. Zeewolde presenteert een reële, maar geen structureel sluitende begroting 2016. Bij Zeewolde is vanaf 2018 in het meerjarenperspectief wel sprake van een structureel sluitend saldo van baten en lasten. Op de gemeente Urk is in 2016 repressief toezicht van toepassing met de kleur oranje. Dit heeft te maken met de relatieve hoge schuldpositie, lage solvabiliteit en hoge investering in het grondbedrijf. De begroting is structureel sluitend. Op de gemeente Lelystad is in 2016 ook repressief toezicht van toepassing met de kleur oranje. Dit heeft te maken met de relatieve lage solvabiliteit en hoge investering in het grondbedrijf. De begroting is structureel sluitend, maar Lelystad heeft nog een vigerend tekort in de lasten groot onderhoud. Daarnaast heeft Lelystad nog te maken met onzekerheid over de afloop van de evaluatie ICL gelden. Op de gemeente Almere is in 2016 eveneens repressief toezicht van toepassing met de kleur oranje. Dit heeft te maken met de relatieve lage solvabiliteit en hoge investering in het grondbedrijf. Almere presenteert een reële, maar geen structureel sluitende begroting 2016. Met ingang van het jaar 2019 wordt het financieel perspectief structureel sluitend.

2.2. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht recht

Op 17 mei 2016 heeft het college van GS de beoordelingen vastgesteld van de gemeenten over het omgevingsrecht toezicht en handhaving 2015, waaronder ruimtelijke ordening (ro), bouw- en woningtoezicht (bwt) en milieu. De gemeente Urk is beoordeeld als niet-adequaat (= rood). Zij hebben niet aan de wettelijke en informatieverplichtingen voldaan. Op 16 juni as. vind bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie en de gemeente Urk. De gemeenten Zeewolde en Dronten scoorden 'redelijk adequaat' (= oranje). Zij hebben voor een groot gedeelte aan de wettelijke en informatieverplichtingen voldaan. De gemeenten Noordoostpolder, Lelystad en Almere scoorden 'adequaat' (= groen). Zij hebben aan de wettelijke en informatieverplichtingen voldaan.

2.3. Huisvesting vergunninghouders

GS hebben eind maart 2016 de gemeenten beoordeeld op het terrein van de huisvesting van vergunninghouders. De gemeenten Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde hebben hun taak ten aanzien van het huisvesten van vergunninghouders in de tweede helft van 2015 adequaat uitgevoerd. De gemeente Almere heeft nog wel een forse achterstand in de huisvesting die eerder is ontstaan (het college heeft de raad hierover in november 2015 geïnformeerd). GS heeft geoordeeld dat de gemeente Almere haar taak ten aanzien van het huisvesten van vergunninghouders in de tweede helft van 2015 redelijk adequaat heeft uitgevoerd. GS heeft de colleges op 30 maart 2016 schriftelijk in kennis gesteld van de uitkomst van de beoordeling. Met uitzondering van Almere (oranje) kleuren alle gemeenten 'groen'.

2.4. Archiefwet

GS heeft de gemeenten Zeewolde, Dronten, NOP, Urk en Lelystad als 'redelijk adequaat' beoordeeld en B&W hierover begin maart 2016 geïnformeerd. Deze beoordeling had betrekking op het tijdvak 2014. De belangrijkste verbeterpunten die zijn geconstateerd, zijn de voorzieningen voor duurzaam digitaal informatiebeheer en het informatiebeheer bij uitbesteding van taken. De kwaliteit van de ontvangen toezichtinformatie is goed.

Over Almere: In vergelijking met 2013 en 2014 heeft Almere goede stappen vooruit gezet. Beide jaren dateren van vóór de Bestuursovereenkomst IBT, die in januari 2015 is getekend. Het jaar 2015 is - zoals steeds gecommuniceerd met de gemeenten - een overgangsjaar. Dat geldt ook voor het archieftoezicht. Verder heeft Almere in de programmabegroting over 2016 en de jaarstukken over 2015 toezicht informatie opgenomen. De gemeenteraad is daarmee in staat gesteld tot raadscontrole. Gezien het voorgaande is het oordeel 'groen' gerechtvaardigd, hoewel de rapportage richting raad en provincie nog niet geheel compleet was. Onze opmerkingen hierover zullen met Almere worden gedeeld.

2.5. Monumenten en archeologie

De provincie vraagt de toezichtinformatie voor dit terrein tweejaarlijks op. De verwachting is dat dit jaar de nulmeting 2014-2015 eind mei / begin juni wordt afgerond. In verband hiermee is over 2015 geen informatie beschikbaar.

3. Schema

Schematisch ziet de beoordeling er als volgt uit.

	FIN	Wabo (ro, bwt, milieu)	Huisvesting	Archief
Almere	Geel	Groen	Geel	Groen
Dronten	Geel	Geel	Groen	Geel
Lelystad	Geel	Groen	Groen	Geel
NOP	Groen	Groen	Groen	Geel
Urk	Geel	Rood	Groen	Geel
Zeewolde	Geel	Geel	Groen	Geel

4. Gelijktijdig aanleveren

Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt aangedrongen op meer gelijktijdigheid in het IBT-proces. Daarmee wordt met name gedoeld op het moment van de vaststelling van de beoordeling op de diverse terreinen door GS en de communicatie daarover naar de gemeenten. Dit punt is in een ambtelijk overleg met de gemeenten in mei 2016 besproken. In dit overleg hebben de gemeenten laten weten het idee te steunen en is gesuggereerd om het beoordelingsmoment van GS in oktober te laten plaatsvinden.

Momenteel gaat het over de volgende momenten:

december - *financiën*

1 maart - *archieef*

maart/ september - *huisvesting vergunninghouders*

half mei (november) - *Wabo*

Voor RO en monumenten & archeologie zijn GS-momenten voor deze periode niet van toepassing. Vanuit de ambtelijke organisatie zal hierover een voorstel aan GS worden voorgelegd.

5. Ervaringen met het convenant

De provinciale ambtelijke ervaringen met de bestuursovereenkomst zijn overwegend positief. Het afsprakenkader uit het convenant heeft gezorgd voor duidelijke normen en een transparante manier van werken. Vanuit verschillende gemeenten wordt aangegeven dat het convenant eerder tot meer dan tot minder werk heeft geleid. Dat geldt met name voor Urk. Het wordt herkend door de gemeenten Dronten en Almere. Het extra tijdsbeslag zit vooral in de P&C cyclus. Ook geeft een deel van de gemeenten aan dat de provincie ambtelijk nog onvoldoende werkt volgens het adagium 'sober en op afstand'.

6. Evaluatie

Voor de komende zomer wordt zoals in de bestuursovereenkomst is opgenomen een beknopte evaluatie van de bestuursovereenkomst opgestart. Dit zal in de het laatste kwartaal van 2016 aan de bestuurders worden voorgelegd. De evaluatie zal zich richten op eventuele verbeterpunten, zoals bijvoorbeeld de hoeveelheid aan te leveren informatie of de termijn waarbinnen deze moet worden aangeleverd. Ook de lastendruk zal hierbij aan de orde komen.

7. Betrokkenheid raden

Een belangrijk onderdeel van de afspraken met de gemeenten betreft de manier waarop de raden zijn betrokken bij controle op de uitvoering van de taken die ook onder het IBT vallen. Provincie en gemeenten hebben regelmatig contact over hoe de gemeenten dit het beste kunnen oppakken. Alle zes gemeenten leggen via de P&C cyclus verantwoording af over hoe zij op de verschillende IBT-terreinen hebben gepresteerd. Daarnaast informeren de gemeenten de raad soms tussentijds via voortgangsrapportages of via agendering van afzonderlijke, actuele, onderwerpen. Zo heeft Urk de gemeenteraad via een tussenrapportage over de archivering geïnformeerd, Dronten en Lelystad hebben de archiefinformatie ter kennisneming naar de Raad gestuurd en Almere heeft deze informatie in de begroting opgenomen in de IBT-paragraaf. Voor de provincie is het een belangrijk aandachtspunt scherp te houden hoe de gemeenten hiermee omgaan.

Tijdens het werkbezoek van de commissaris van de Koning aan de gemeenteraad van Almere in het voorjaar van 2016 gesproken over IBT en de rol van de gemeenteraad hierbij. Vanwege het belang van een goede betrokkenheid van de raden bij het IBT, met name bij het financieel toezicht, wordt hieronder per gemeente ingegaan op de vraag in hoeverre de raden zijn geïnformeerd over het financieel toezicht en de vraag hoe de gemeenten dit toezicht hebben behandeld ('Wat hebben ze met de informatie gedaan?').

7.1. Almere

Almere heeft een separate paragraaf IBT opgenomen in de begroting 2016 en daarnaast het IBT FT in een andere paragraaf verder uitgewerkt. Almere heeft daarmee een prima start gemaakt met de toepassing van het convenant IBT FT. Almere concentreert zich op de 5 BBV kengetallen en beperkt zich tot 3 jaar. Dit vormt een goede basis om te bespreken hoe de toepassing van het convenant verder kan worden verbeterd.

De raad van Almere heeft het IBT FT opgenomen in haar programmabegroting 2016. Het document was geagendeerd, en er zijn verder geen vragen of opmerkingen naar voren gekomen. Het IBT FT is ook in de kennisgroep van fractie voorzitters besproken.

7.2. Dronten

Dronten heeft uit praktisch oogpunt, tegelijk met het aanbieden van de begroting 2016 en meerjarenraming 2017 - 2019, middels een separaat voorstel het IBT FT in de raad behandeld. Dronten informeert de raad op een eenvoudige en heldere wijze over de begrotings-, de schuld- en de weerstandspositie tevens in onderlinge samenhang. De begroting bevat nog geen overzicht incidentele en structurele baten en lasten en ook zijn nog niet alle BBV kengetallen opgenomen. Dit vormt een goede basis om te bespreken hoe de toepassing van het convenant verder kan worden verbeterd. De raad van Dronten heeft het raadsvoorstel wel geagendeerd, maar dit heeft niet tot discussie of vragen geleid. Wel is het een opmaat geweest tot behandeling van onderwerpen in de kadernota 2017.

7.3. Lelystad

Lelystad heeft een separate paragraaf IBT opgenomen in haar begroting 2016 in een paragraaf financiële positie. Ook wordt een toekomstverwachting aan de BBV kengetallen verbonden. Nog niet alle vijf kengetallen, die het BBV verplicht stelt, zijn opgenomen (belastingcapaciteit, grondratio). Dit vormt een goede basis om te bespreken hoe de toepassing van het convenant verder kan worden verbeterd.

De raad van Lelystad heeft een korte discussie gevoerd, het onderwerp is doorverwezen naar de Commissie van de Rekening. In de Commissie van de Rekening is nader stilgestaan bij de beoordelingscriteria en de beleidsruimte om tot verbetering van de situatie te komen.

7.4. NOP

Noordoostpolder heeft het IBT FT uitgewerkt in een paragraaf financiële positie en gaat aan de hand van kengetallen uit het IBT FT aangevuld met eigen kengetallen, nader in op de begrotings-, schuld- en weerstandspositie en verbindt daar een toekomstverwachting aan. Tevens heeft Noordoostpolder een geprognosticeerde balans opgenomen. Het totaal

overzicht incidentele en structurele baten en lasten heeft Noordoostpolder nog niet opgenomen en de risico's niet financieel met de risicocapaciteit geconfronteerd.

Dit vormt een goede basis om te bespreken hoe de toepassing van het convenant verder kan worden verbeterd.

De raad van Noordoostpolder heeft het IBT FT in haar programma begroting opgenomen en dit heeft niet tot opmerkingen of vragen geleid. Ook is het IBT FT aan de orde geweest in de commissie BFE (Begroting, Financiën en Economie). Daaruit kwam naar voren dat het inhoudelijk wordt gesteund, maar toch een gevoel van controle wordt ondervonden van de kant van de provincie.

7.5. Urk

Urk heeft ervoor gekozen in de begroting summier te wijzen op het IBT FT, maar er niet inhoudelijk op in te gaan. Urk gaat in haar begroting wel in op de financiële weerbaarheid. In de tussenrapportage december 2015 is het IBT FT wel inhoudelijk opgenomen. Urk geeft aan in de volgende begroting (2017) wel een volledige IBT FT rapportage in de begroting op te nemen. Urk rapporteert in haar begroting 2016 wel over een set van kengetallen, maar niet onder vlag van het IBT FT.

De tussenrapportage december 2015 heeft in de raad geen discussie opgeleverd. Het IBT FT heeft wel in de audit commissie tot vragen geleid bij de behandeling van de toezichtbrief IBT FT 2016. Onder meer of de kleur oranje kan worden gesplitst in licht en donkeroranje, zodat de signaleringsfunctie wordt versterkt.

7.6. Zeewolde

Zeewolde gaat in op het IBT FT in haar begroting 2016 en hanteert de BBV kengetallen, maar de toelichting is summier als het gaat over de ontwikkeling van uw financiële positie naar de toekomst toe. Zeewolde geeft aan voor het eerst in de jaarrekening 2015 volledig over het IBT FT te willen rapporteren. Dit vormt een goede basis om te bespreken hoe de toepassing van het convenant verder kan worden verbeterd.

De raad van Zeewolde heeft het IBT FT als onderdeel van de programma begroting 2016 geagendeerd en besproken. Er zijn geen opmerkingen of vragen uit naar voren gekomen.