



provincie **HOLLAND**
ZUID

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Rapportage Interbestuurlijk Toezicht over 2019

Geachte Statenleden,

Volgens afspraak informeren wij u jaarlijks over de resultaten van het door de provincie uitgevoerde interbestuurlijk toezicht (IBT).

Inleiding

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht op overheden door een hogere bestuurslaag, bijvoorbeeld door het Rijk op provincies en door provincies op gemeenten. Er zijn twee soorten interbestuurlijk toezicht:

1. specifiek toezicht en
2. generiek toezicht.

Specifiek toezicht

Onder specifiek toezicht valt financieel toezicht door de provincie op gemeenten. Financieel toezicht is gebaseerd op de gemeentewet en kent een instrumentarium dat alleen voor het financiële toezicht geldt. De provincie controleert als toezichthouder of de begroting en meerjarenraming zowel structureel als realistisch sluitend zijn. Is dat het geval, dan geldt regulier (repressief) toezicht, waarbij de gemeente zonder tussenkomst van de provincie haar werk kan doen. Is dat niet het geval, dan komt een gemeente onder verscherpt (preventief) toezicht. Dit houdt in dat Gedeputeerde Staten de uitgaven die de gemeente wil doen moeten goedkeuren totdat de gemeente haar begroting heeft aangepast.

Ieder jaar ontvangt u een rapportage over het financiële toezicht, waarin u onder andere wordt geïnformeerd over relevante ontwikkelingen met betrekking tot de gemeentefinanciën. Het Jaarverslag Financieel Toezicht 2019-2020 en overige informatie over financieel toezicht vindt u op de website van de provincie: <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/financieel-toezicht/>

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum

Zie verzenddatum rechtsonder

Ons kenmerk

PZH-2020-753647618
DOS-2019-0008802

Bijlagen

1

Generiek toezicht

Het generieke toezicht vindt plaats op basis van de Wet revitalisering generiek toezicht en richt zich op de volgende vijf toezichtdomeinen:

- Ruimtelijke ordening
- Omgevingsrecht
- Archief- en informatiebeheer
- Monumentenzorg
- Huisvesting vergunninghouders

Generiek interbestuurlijk toezicht kent een instrumentarium dat voor al deze domeinen van toepassing is. Binnen deze toezichtdomeinen voeren gemeenten taken in 'medebewind' uit. Medebewind is de uitvoering van de regelgeving van een hogere overheid door een lagere overheid. Het toezicht op de taken die gemeenten in medebewind uitvoeren wordt door de provincie gedaan in gevallen waar de provincie de kaders stelt of door het Rijk als deze de kaders stelt. Dit is de reden dat provincies geen toezicht houden op de medebewindstaken in het sociaal domein. Het toezicht hierop is belegd bij het Rijk.

Als blijkt dat een gemeente haar medebewindstaken niet goed uitvoert kan de provincie ingrijpen met behulp van het instrument 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing'. Dat betekent dat de provincie de uitvoering van die taak van de betrokken gemeente overneemt op kosten van die gemeente. Het is heel zeldzaam dat het instrument indeplaatsstelling wordt toegepast. Voordat een dergelijk ingrijpend besluit genomen wordt, doorlopen provincies een interventieladder. Die begint met het inwinnen van informatie, vervolgens worden ambtelijke en bestuurlijke gesprekken gevoerd, afspraken gemaakt en termijnen gesteld. Dit blijkt in de praktijk voldoende om te voorkomen dat we de taak van een gemeente moeten overnemen.

Alle Zuid-Hollandse gemeenten stellen jaarlijks een eigen IBT-rapportage op die onderdeel uitmaakt van hun jaarstukken. De provincie toetst aan de hand van de gemeentelijke rapportage en aanvullende informatie hoe het staat met de uitvoering van de wettelijke taakbehoefte door de gemeente. Op basis van deze informatie bepaalt de provincie de intensiteit van het toezicht. Per toezichtdomein is dit de verantwoordelijkheid van de voor dat domein verantwoordelijke gedeputeerde.

De provincie heeft in 2012 met alle Zuid-Hollandse gemeenten bestuursovereenkomsten afgesloten. In deze overeenkomsten is afgesproken dat wij de door de gemeenten aangeleverde informatie en ons oordeel opnemen in het provinciale totaalbeeld van alle Zuid-Hollandse gemeenten. Dit jaar doen we dat nog in bijgaande provinciale *Rapportage Interbestuurlijk Toezicht over 2019*. Met ingang van volgend jaar zullen we deze informatie publiceren op de provinciale website die op dit moment voor IBT ontwikkeld wordt. Op deze website publiceren wij de gegevens over meerdere jaren om trends te ontdekken en de voortgang en vergelijkingen mogelijk te maken. In de toekomst willen we ook meer recente IBT-informatie gaan ontsluiten. Dit biedt de mogelijkheid voor gemeenten én provincie om vroegtijdig knelpunten in de taakuitvoering te signaleren en hierover met elkaar in gesprek te gaan.

Iedere gemeente ontvangt naast de provinciale rapportage met ingang van dit jaar een individuele brief met specifieke aandachtspunten. Vanaf volgend jaar zal voor het provinciale beeld in deze brieven worden verwezen naar onze IBT-website. Deze meer individuele benadering en de ontwikkeling van de website zijn nieuw en komen voort uit de provinciale evaluatie van het IBT. Naar aanleiding van deze evaluatie worden momenteel beleidsvoorstellen voorbereid die ertoe moeten leiden dat het IBT effectiever wordt en beter bijdraagt aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Verderop in deze brief leest u meer over de evaluatie.

Totaalbeeld gemeenten

De bijgevoegde Rapportage bevat een totaalbeeld van de prestaties van alle 52 gemeenten over 2019. Het laat zien dat het percentage gemeenten dat goed scoort op alle IBT-domeinen afneemt. Steeds minder gemeenten slagen erin op meerdere domeinen volledig of gedeeltelijk aan de norm te voldoen. De inspanningen van de provincie om deze trend te keren zijn velerlei. Per domein worden ambtelijk en zo nodig bestuurlijk gesprekken met gemeenten gevoerd. De slechtere resultaten in 2019 hebben betrekking op de domeinen Financiën, Omgevingsrecht en Archief- en informatiebeheer.

Financiën

Met betrekking tot de verslechterende financiële positie van gemeenten hebben GS een duidelijk signaal aan het kabinet afgegeven dat Zuid-Holland achter haar gemeenten staat en de lobby van gemeenten voor meer structurele middelen steunt.

Voor meer informatie over het domein Financiën verwijzen wij naar het Jaarverslag Financieel Toezicht 2019-2020 dat u in juni 2020 is toegezonden.

Omgevingsrecht

De meeste gemeenten voldeden in 2019 niet aan alle termijnen voor het vaststellen van de beleidsdocumenten en het informeren van de raad hierover, zoals die in de indicator zijn vastgesteld. Na twee jaren van coulance na het instellen van deze indicator, is dit jaar strikter getoetst aan de termijnen. Dit heeft geleid tot aanmerkelijk meer rode scores. Het tijdig vaststellen van de beleidsdocumenten en het informeren van de raad daarover draagt bij aan een goedlopende beleidscyclus voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een goede beleidscyclus helpt de kwaliteit van de uitvoering van deze taken te verbeteren.

We stellen vast dat er ook ruimte is voor reflectie op de indicator zelf. Gemeenten beschikken vaak wel over de vereiste documenten, maar stellen deze buiten de termijnen vast of informeren de raad hier te laat over. Het zou gemeenten meer duidelijkheid geven als in de indicator meer onderscheid is gemaakt tussen het niet beschikken over de documenten en het niet voldoen aan de termijnen. Met de komst van de Omgevingswet en de evaluatie van het IBT-beleid is een natuurlijk moment gekomen om de indicator opnieuw tegen het licht te houden. Daarin kan ook de haalbaarheid van de termijnen worden meegenomen.

Archief- en informatiebeheer

Na een lichte verbetering in 2018 zijn gemeenten in 2019 teruggevallen bij het op orde krijgen en houden van hun digitale Archief- en informatiebeheer. Van de 52 gemeenten voldoen er slechts vijf aan de gestelde wettelijke eisen en moet de rest nog veel stappen zetten bij de inrichting en verbetering van hun digitale informatiebeheer en de bewaking van de inhoudelijke kwaliteit en

duurzaamheid van informatie. Het belang van informatiebeveiliging, privacy, openbaarheid en gegevensbescherming wordt steeds meer ingezien, maar legt ook bloot dat het daarmee samenhangende Archief- en informatiebeheer niet voldoet.

Enkele gemeenten hebben zichzelf strenger beoordeeld dan voorheen en dit domein als inadequaats bestempeld, maar daar wel als oplossing middelen voor vrijgemaakt en in 2020 verbeterplannen in uitvoering genomen. Andere gemeenten daarentegen blijven achter in de aanpak van de door de gemeentearchivaris als interne toezichthouder geconstateerde problemen en knelpunten en reageren nauwelijks op de door de gemeentearchivaris gedane aanbevelingen. Met name die gemeenten krijgen dit najaar een brief van de provincie waarin de interbestuurlijk toezichthouder zijn zorgen hierover uitspreekt, vraagt om actie van bestuur en management, maar ook zijn hulp en advies aanbiedt. Dit moet leiden tot een gesprek waarin gemeente, gemeentearchivaris en provincie op ambtelijk niveau de IBT-rapportage en het archiefverslag bespreken en afspraken maken. Dergelijke gesprekken hebben in 2019 en 2020 al tot meer kennis, begrip en actie geleid. Veel gemeenten vragen de provincie ook om hen kritisch te beoordelen en inhoudelijk van advies te dienen, zodat zij daarmee meer bestuurlijke aandacht voor dit domein krijgen.

Evaluatie Interbestuurlijk toezicht Zuid-Holland

Landelijk zijn er de afgelopen jaren evaluaties uitgevoerd, die resulteerden in de Agenda Toekomst van het (Interbestuurlijk) Toezicht (ATT) en een Actieplan. Wij staan als provincie achter de uitgangspunten van de ATT, die zijn gevat in vijf actielijnen:

1. Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht
2. Beter voeren dialoog
3. Beter leren via toezicht
4. Uniformeren uitvoering toezicht
5. Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's.

Meer informatie over de Agenda en het Actieplan vindt u hier:

- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2018/12/21/agenda-toekomst-van-het-interbestuurlijk-toezicht>
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/11/actieplan-agenda-toekomst-van-het-toezicht-att>

Naast deze landelijke evaluatie zijn wij bezig met een evaluatie van het provinciale IBT. Onderdeel van de evaluatie is een onder alle Zuid-Hollandse gemeenten uitgezette enquête en een aantal ambtelijke gesprekken met gemeenten.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten over het algemeen positief zijn over de wijze waarop het IBT-proces vanuit de provincie wordt gefaciliteerd. De formats voor de jaarlijkse uitvraag voldoen aan het doel waarvoor ze zijn opgesteld en de terugkoppeling van de provinciale toets verloopt over het algemeen goed.

Een belangrijk punt van kritiek is dat de beschikbare IBT-informatie niet actueel is, omdat het een beeld geeft over het voorafgaande jaar. Het gesprek over de verantwoording van het college aan de raad op basis van de jaarstukken vindt daarom onvoldoende plaats. Ook het gesprek tussen

provincie en gemeenten over de uitkomsten van het IBT vindt nauwelijks plaats, terwijl gemeenten aangeven graag hun actuele en specifieke situatie toe te willen lichten om dit te laten meewegen in het uiteindelijke oordeel.

Daarnaast vinden veel gemeenten dat het toezicht niet te rigide moet worden toegepast. De norm moet worden afgezet tegen de 'menselijke maat' en individuele omstandigheden. Ook horen gemeenten graag wat er nodig is om beter te scoren en te voldoen aan de uitvoering van hun medebewindstaken. Daarbij zijn goede voorbeelden welkom. Tot slot geven gemeenten aan dat themagericht onderzoek nuttig kan zijn. Hiermee kan beter worden ingespeeld op actuele gebeurtenissen en risico's.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie en de landelijke ontwikkelingen onderzoeken wij de komende tijd samen met de Zuid-Hollandse gemeenten ideeën voor een nieuw IBT-beleid dat bijdraagt aan een beter openbaar bestuur en het (maatschappelijk) belang van het generieke toezicht vergroot. Een meer individuele benadering van gemeenten staat daarbij voorop. Een betere dialoog tussen de provincie en gemeenten kan leiden tot meer maatwerk en afstemming op de specifieke situatie van dat moment.

Nadat de ideeën voor een vernieuwde aanpak van het IBT meer vorm hebben gekregen, kan het IBT-beleid inclusief de werkwijze en de organisatorische inbedding door ons worden vastgesteld. De planning is dat dit in het eerste kwartaal 2021 gaat gebeuren. Daarna zullen wij u informeren over de aanpassingen en de nieuwe website waarop alle informatie over IBT te vinden is.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, voorzitter,



drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit

Bijlagen:

- Rapportage Interbestuurlijk Toezicht over 2019