

Aanvullend beleidskader voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden.

Toelichting.

Met het inwerkingtreden van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) zal het stelsel van interbestuurlijk toezicht ingrijpend wijzigen. Uitgangspunt van de Wrgt is, dat interbestuurlijke toezichthouders in principe kunnen volstaan met de generieke instrumenten uit de gewijzigde Gemeente- en Provinciewet, te weten:

1. schorsing of vernietiging van besluiten bij strijdigheid met het recht of het algemeen belang;
2. indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

De specifieke toezichtbepalingen, zoals aanwijzingen, goedkeuringen, machtigingen en verklaringen van geen bezwaar vooraf, vervallen. De generieke instrumenten worden gerevitaliseerd, zodat ze eerder en beter worden gebruikt. In de nieuwe algemene beleidskaders 'Schorsing en vernietiging' en 'Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' wordt bovendien verduidelijkt hoe toezichthouders voortaan hun bevoegdheden in de praktijk zullen brengen¹. Dit alles moet leiden tot een toezichtstelsel dat sober, proportioneel, slagvaardig en transparant is.

Logischerwijs kunnen beide algemene beleidskaders slechts in algemene zin en in globale termen op de toepassing van de generieke instrumenten ingaan. Voor enkele sectoren is het echter van belang nader uit te werken hoe het toezicht concreet vorm krijgt.

Aan de hand van wettelijke toetsingscriteria voor taken in medebewind zullen de toezichthouders in een aanvullend beleidskader duidelijk maken hoe zij het toezicht voor de betreffende sector gaan uitoefenen: welke informatie is nodig, wanneer wordt geïntervenieerd?

Het voorliggende stuk is bedoeld als aanvullend beleidskader voor het toezicht dat Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland uitoefenen met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden.

Een aanvullend beleidskader voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden.

De huisvesting van verblijfsgerechtigden is een wettelijke taak van de gemeenten. Op grond van de Huisvestingswet (artikel 60b) dragen burgemeester en wethouders zorg voor het voorzien in de huisvesting van verblijfsgerechtigden overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling.

De Gemeentewet (artikel 124) bepaalt in het eerste lid dat "wanneer (...) het college (...) een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten (...) daarin namens (...) het college (...) te voorzien ten laste van de gemeente".

Dit aanvullend beleidskader maakt inzichtelijk op welke wijze gedeputeerde staten invulling zullen geven aan het bepaalde in artikel 124 van de gemeentewet ten aanzien van het door de huisvestingswet gevorderde resultaat, namelijk het voorzien in de huisvesting van verblijfsgerechtigden. Hiermee ontstaat transparantie en eenduidigheid voor de onder toezicht gestelde(n).

¹. *Algemeen beleidskader schorsing en vernietiging* (IPO 2010) en *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing* (IPO 2011), beide vastgesteld door het kabinet en aan de Tweede Kamer gezonden bij brief van resp. 09-07-2010 en 07-03-2011. De beleidskaders zullen tegelijk met de wet Rgt in werking treden. Zie www.rijksoverheid.nl.

De algemene en aanvullende beleidskaders, dus ook dit aanvullend beleidskader, kunnen worden beschouwd als beleidsregel in de zin van artikel 1:3 lid 1 van de Awb.

Informatiearrangement, toetsing en taakverwaarlozing

In deze paragraaf worden de volgende drie vragen beantwoord:

- hoe beoordeelt de provincie Zuid-Holland als toezichthouder of een gemeente de taak op het terrein van de huisvesting van verblijfsgerechtigden goed uitoefent?
- welke informatie heeft de provincie Zuid-Holland daarvoor als toezichthouder nodig?
- Wanneer grijpt de provincie Zuid-Holland in?

Hoe beoordeelt de provincie Zuid-Holland als toezichthouder of een gemeente de taak op het terrein van de huisvesting van verblijfsgerechtigden goed uitoefent?

De provincie beoordeelt op basis van twee indicatoren of een gemeente zijn taak op het terrein van de huisvesting van verblijfsgerechtigden goed invult, namelijk:

- het al dan niet realiseren van de gemeentelijke taakstelling. Per halfjaar krijgt de gemeente een taakstelling om een aantal verblijfsgerechtigden te huisvesten. Deze taakstelling wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties bekend gemaakt. Als de regievoerder van het COA minder verblijfsgerechtigden aan de gemeente koppelt dan de taakstelling, gaat de provincie er vanuit dat, als de gemeente de gekoppelde verblijfsgerechtigden heeft (tijdig) heeft gehuisvest, de gemeente niet te verwijten valt dat de gemeentelijke taakstelling niet is gerealiseerd.
- Het al dan niet tijdig realiseren van de gemeentelijke taakstelling. De gemeenten moeten na de koppeling van de verblijfsgerechtigde aan de gemeente door de regievoerder van het COA de verblijfsgerechtigde gemiddeld genomen binnen 12 weken² huisvesten. Dit betekent dat de verblijfsgerechtigden na gemiddeld 12 weken ook feitelijk in de gemeente moeten wonen.

Welke informatie heeft de provincie Zuid-Holland als toezichthouder nodig

De provincie Zuid-Holland maakt als toezichthouder zo veel mogelijk gebruik van informatie die reeds beschikbaar is. Dit voorkomt dat de gemeenten en de provincie allerlei informatiesystemen moeten gaan bijhouden.

De informatie die in principe nodig is voor het uitvoeren van de toezichtstaak:

- De taakstelling zoals die door het rijk bekend wordt gemaakt (maximaal aantal te huisvesten verblijfsgerechtigden per half jaar). De gemeente moet de taakstelling voor het eerste halfjaar op 1 juli van dat jaar hebben gerealiseerd en de taakstelling voor het tweede halfjaar op 1 januari.
- De maandelijkse realisatiecijfers zoals die door het COA bekend worden gemaakt. Deze realisatiecijfers hebben betrekking op het aantal gehuisveste verblijfsgerechtigden in de betreffende maand.
- De registraties op de COA-site.
- De COA-monitor met de doorlooptijd van de procedure om een verblijfsgerechtigde te huisvesten. Deze doorlooptijd mag maximaal gemiddeld 12 weken zijn (zie bijlage schema huisvesting verblijfsgerechtigden).

Deze informatie is voor de toezichthoudende taak van de provincie voldoende om besluitvorming op te baseren.

² Gerekend vanaf de match van de verblijfsgerechtigde aan de gemeente.

Hoe en wanneer grijpt de provincie Zuid-Holland in?

In principe gaat de provincie in de nieuwe toezichtsituatie uit van vertrouwen in de uitvoering door de gemeenten en in de werking van de horizontale verantwoording bij gemeenten. Mocht echter blijken, dat een gemeente toch niet aan het bepaalde met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden in de Huisvestingswet voldoet, dan heeft de provincie een beginselplicht (zie over deze beginselplicht ook het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling onder 4.2.2.) om in te grijpen met behulp van het middel: in de plaats treden bij taakverwaarlozing van een overheid.

De provincie Zuid-Holland zal in principe telkens als een gemeente haar taakstelling niet of niet tijdig realiseert invulling geven aan deze beginselplicht. Daarbij zal de provincie zorgvuldig te werk gaan en wel door gebruik te maken van de interventieladder zoals die in het algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing is opgenomen. Het gebruik van de interventieladder waarborgt een zorgvuldige procedure om tot een eventueel besluit te komen om indeplaatstetreden.

De interventieladder Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Wanneer blijkt dat er (mogelijk) sprake is van taakverwaarlozing, moet de provincie dus ingrijpen. De provincie gebruikt daarvoor de interventieladder.

Uitgangspunt bij elke interventie is steeds dat de in gebreke blijvende gemeente de kans krijgt, de gebreken te herstellen en de uiteindelijke interventie pas plaatsvindt nadat ambtelijk en/of bestuurlijk overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid.

De interventieladder bestaat uit de volgende treden:

- signaleren
- informatie opvragen en valideren
- afspraken over acties en termijnen
- vooraankondiging juridische interventie, waarschuwing
- besluit tot indeplaatsstelling (met beroepsmogelijkheid)
- sanctie

Signaleren

De provincie Zuid-Holland kan, naast de informatie die beschikbaar is voor het uitoefenen van de toezichtstaak, ook op basis van klachten of reacties van derden (zoals de regievoerder van het COA, Vluchtelingenwerk, bestuurders van de betrokken corporaties of woningbouwvereniging, de betreffende regio, de omliggende gemeenten of de pers) signaleren dat een gemeente zijn wettelijke taak om verblijfsgerechtigden te huisvesten mogelijk niet volledig (aantal volgens de taakstelling) of niet tijdig (gemiddeld binnen 12 weken in de gemeente huisvesten) uitvoert.

Op basis van de voor de toezichtstaak beschikbare informatie signaleert de provincie of een gemeente gedurende het lopende halfjaar het risico loopt zijn wettelijke taak niet of niet tijdig te kunnen vervullen.

Als blijkt dat een gemeente halverwege halfjaar x (= op 1 april of 1 oktober) niet ten minste de helft van het aantal verblijfsgerechtigden volgens de taakstelling voor dat halfjaar heeft gehuisvest en/of het gemiddeld aantal weken dat de gemeente nodig heeft om de verblijfsgerechtigden te huisvesten groter is dan 12 weken, dan zal de provincie de volgende stap op de interventieladder zetten (informatie opvragen en valideren).

Als de provincie een klacht of reactie van een derde ontvangt met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden dan zal worden overwogen of de klacht of reactie zwaarwegend genoeg is om de eerstvolgende stap op de interventieladder te zetten (informatie opvragen en valideren).

De betrokken derde zal uiteraard daarvan en van eventuele vervolgstappen in kennis worden gesteld.

Informatie opvragen en valideren

Als de provincie op basis van de stap “signaleren” informatie wil hebben, dan zal die informatie in principe aan zowel de gemeente als aan de regievoerder van het COA worden gevraagd. Beide moeten immers nauw samenwerken om de gemeentelijke taakstelling tijdig te realiseren.

Het streven is om deze informatie in een gezamenlijk overleg boven tafel te krijgen. Bij deze vraag om informatie wordt gebruik gemaakt van het schema voor de huisvesting volgens de nieuwe toewijzingsprocedure en een checklist (zie bijlage). Door dit schema te doorlopen wordt duidelijk of alle stappen (waaronder de registratie door het COA) tijdig zijn gezet.

Eventueel kan in een latere fase ook nog informatie worden gevraagd aan de overige ketenpartners, zoals de betrokken corporaties en Vluchtelingenwerk.

Afspraken over acties en termijnen

Als de provincie op 1 januari of 1 juli na halfjaar x constateert dat een gemeente zijn taakstelling voor halfjaar x niet volledig en/of niet tijdig heeft gerealiseerd, wordt in principe de betrokken gemeente alsnog de gelegenheid gegeven om in halfjaar x+1 de achterstand in te lopen en/of het gemiddeld aantal weken waarbinnen een verblijfsgerechtigden wordt gehuisvest terug te brengen naar 12 weken.

De provincie stuurt daartoe een brief aan de betrokken gemeenten (start voorbereidingsprocedure), waarin, voor zover van toepassing, de volgende onderwerpen worden opgenomen:

- de geconstateerde omvang van de achterstand in het aantal te huisvesten verblijfsgerechtigden in halfjaar x, de omvang van de taakstelling in halfjaar x+1, en het aantal verblijfsgerechtigden dat de gemeente in halfjaar x+1 moet huisvesten om de achterstand weg te werken. (Let wel: volgens de Richtlijn in de brief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kenmerk BZK 2011057736, van 22 december 2011, wordt een achterstand in het aantal te huisvesten verblijfsgerechtigden pas weggewerkt als een gemeente meer verblijfsgerechtigden huisvest dan de taakstelling voor halfjaar x+1. Concreet betekent dit, dat als een gemeente in halfjaar x+1 een taakstelling heeft van 5 te huisvesten verblijfsgerechtigden en een achterstand in het halfjaar x van 3, de gemeente pas na het huisvesten van 5 verblijfsgerechtigden begint aan het wegwerken van de achterstand;
- het geconstateerde gemiddeld aantal weken dat de gemeente in halfjaar x heeft gebruikt voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden;
- de verplichting voor de gemeente om op korte termijn het proces om verblijfsgerechtigden te huisvesten structureel te verbeteren. Daarbij valt te denken aan het verbeteren van de afspraken met de regievoerder van het COA, met de corporatie (prestatieafspraken), met maatschappelijke organisaties en eventueel met omliggende gemeenten en aan het verbeteren van de interne organisatie. De gemeente dient de provincie voor 1 april of 1 oktober in halfjaar x+1 te rapporteren over de genomen maatregelen om het proces om verblijfsgerechtigden te huisvesten structureel te verbeteren. Deze rapportage dient tevens een stand van zaken te bevatten met betrekking tot de gerealiseerde en in voorbereiding zijnde huisvestingen en het gemiddeld aantal weken.

De provincie zal de gemeente, desgewenst, behulpzaam zijn door de bij de provincie beschikbare kennis in te zetten.

Vooraankondiging juridische interventie, waarschuwing

Als op 1 januari of 1 juli in halfjaar x+2 blijkt dat de betrokken gemeente de achterstand niet heeft ingelopen en/of het gemiddeld aantal weken waarbinnen de verblijfsgerechtigden worden gehuisvest niet heeft teruggebracht tot 12 weken, dan zal de provincie de gemeente een vooraankondiging van een mogelijk juridische interventie (waarschuwing) doen toekomen.

In deze vooraankondiging geeft de provincie aan dat de gemeente haar wettelijke taak om verblijfsgerechtigden te huisvesten niet volledig of niet tijdig heeft uitgevoerd, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wordt uitgelegd wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling.

In de vooraankondiging neemt de provincie de verplichting voor de gemeente op om op korte termijn het proces om verblijfsgerechtigden te huisvesten structureel te verbeteren. Daarbij valt te denken aan het verbeteren van de afspraken met de regiovoerder van het COA, met de corporatie (prestatieafspraken), met maatschappelijke organisaties en eventueel met omliggende gemeenten en aan het verbeteren van de interne organisatie. De gemeente dient de provincie voor 1 april of 1 oktober in halfjaar x+2 te rapporteren over de genomen maatregelen om het proces om verblijfsgerechtigden te huisvesten structureel te verbeteren. Deze rapportage dient tevens informatie te geven over de gerealiseerde en de in voorbereiding zijnde huisvestingen en het gemiddeld aantal weken.

Een afschrift van dit besluit (voornemen tot indeplaatstreden) wordt aan de gemeenteraad gestuurd. Het voornemen wordt ook gepubliceerd in een breed verspreide publicatie (krant of huis-aan-huisblad) en in het Provinciaal Blad.

Het betrekken van de gemeenteraad geeft dit orgaan de gelegenheid zijn rol in het kader van de horizontale verantwoording te nemen. De bekendmaking van het voornemen tot interventie kan tevens bijdragen aan een publiek debat over de betreffende aangelegenheid. Dat publieke debat kan weer bijdragen aan versterking van het proces van horizontale verantwoording.

Besluit tot indeplaatsstelling (met beroepsmogelijkheid)

Als op 1 april of 1 oktober in halfjaar x+2 blijkt dat de betrokken gemeente de achterstand nog niet heeft ingelopen en/of het gemiddeld aantal weken waarbinnen verblijfsgerechtigden worden gehuisvest nog niet heeft teruggebracht tot 12 weken, dan neemt de provincie een besluit tot indeplaatsstelling.

Het besluit wordt geformuleerd als een last: wanneer de gemeente niet binnen de gestelde termijn (begunstigingstermijn) de voorgeschreven maatregelen heeft genomen om de wettelijke taak volledig en tijdig uit te voeren, zal de provincie die maatregelen nemen op kosten van de betrokken gemeente. De provincie zal daarbij – zeer bijzondere gevallen uitgezonderd – een begunstigingstermijn van 3 maanden hanteren. De Wrgt bevat vormvereisten voor het besluit (zie bijlage).

Tegen het besluit tot indeplaatsstelling kan de betreffende gemeente beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Sanctie

Wanneer de gemeente niet binnen de begunstigingstermijn aan de opdracht heeft voldaan zal de provincie in beginsel overgaan tot feitelijke indeplaatsstelling. Dat houdt in dat de provincie alle noodzakelijke maatregelen neemt op kosten van de gemeente.

De toezichthouder hoeft ten aanzien van de feitelijke indeplaatstreding geen apart besluit te nemen.

Beëindiging

De provincie trekt het besluit tot indeplaatsstelling in zodra daar aanleiding toe is (in principe wanneer de betrokken gemeente de achterstand heeft ingelopen en/of het gemiddeld aantal weken waarbinnen een verblijfs-gerechtigden wordt gehuisvest heeft teruggebracht tot 12 weken).

Bijlage

Inhoud van een besluit tot indeplaatsstelling

Een besluit tot indeplaatsstelling bevat – zo blijkt uit de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel Wrgt – in ieder geval:

1. informatie over de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de toezichthouder;
2. informatie over de onder toezicht gestelde;
3. informatie over de wettelijke taak die verwaarloosd is, het maatschappelijk resultaat dat moet worden bereikt en (in hoofdlijnen aangegeven) de concrete gevolgen van dat resultaat;
4. een omschrijving van het met de uitvoering van de wettelijke taak te bereiken resultaat;
5. informatieverstrekking over de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling;
6. een verantwoording over het bestuurlijk voortraject, het horen van direct belanghebbenden en de overlegbereidheid van de onder toezicht gestelde gedurende de waarschuwingstermijn;
7. de termijn waarbinnen de onder toezicht gestelde de kans heeft zelf zijn taak uit te voeren en welke handelingen in die termijn moeten zijn verricht om feitelijke indeplaatsstelling te voorkomen;
8. informatie over de wijze waarop de interventie wordt beëindigd;
9. informatie over de kosten die ten laste van de onder toezicht gestelde provincie of gemeente komen;
10. informatie over de wijze waarop openbaarmaking van het besluit tot indeplaatsstelling zal plaatsvinden en welke bestuursorganen hierover worden geïnformeerd;
11. een beroepsclausule (de onder toezicht gestelde kan in deze fase tegen het besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de ABRvS. Het beroep moet worden ingesteld binnen zes weken na bekendmaking van het besluit tot indeplaatsstelling. Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking. Daartoe zal een voorlopige voorziening moeten worden gevraagd).

Bijlage checklist

1. Nagaan hoeveel aanbiedingen (van vergunninghouders) de regievoerder aan de betreffende gemeente heeft gedaan?
2. Nagaan wat de samenstelling is van het aanbod aan vergunninghouders geweest: hoeveel alleenstaanden, hoeveel meerpersoonshuishoudens e.d. ?
3. Nagaan hoeveel personen de gemeente heeft afgenomen?
4. Nagaan tot hoeveel huisvestingen dit heeft geleid?
5. Nagaan hoe lang de termijn is geweest tussen aanbod door de regievoerder, de koppeling door de gemeente en de daadwerkelijke huisvesting
6. Nagaan hoeveel huisvestingen al formeel zijn geregeld maar nog niet bij COA zijn geregistreerd
7. Nagaan welke maatregelen de corporatie/gemeente heeft genomen om het aanbod van woningen aan te passen aan de vraag vanuit de vergunninghouders?
8. Nagaan of de gemeente samenwerking heeft gezocht met andere gemeenten in de regio om gezamenlijk de problematiek op te lossen?
9. Nagaan of de gemeente de taakstelling heeft gehaald; Zo nee, dan nagaan of er sprake is van overmacht' (zie passage in Algemeen beleidskader indeplaatsstelling paragraaf 4.2.2);
10. Nagaan of de gemeente voldoende passende woningen heeft aangeboden (aantal, type woningen en huurprijs);
11. Nagaan of de gemeente alle opties geprobeerd heeft om voor voldoende passende woonruimte te zorgen (bv. Tijdelijke huisvesting in containers of in leegstaande kantoren, etc.);

12. Nagaan of de gemeente een huisvestingsverordening heeft (of convenant met corporaties) waarin voor vergunninghouders zodanige urgentie is vastgelegd, dat deze niet achtergesteld zijn ten opzichte van andere urgenten (of zelfs enige voorrang daarop hebben);
13. Nagaan of de gemeente woningen heeft aangeboden die qua locatie en kwaliteit acceptabel zijn voor de doelgroep (in grotere kern, nabij OV, voorzieningen, scholing vrijwilligers etc.);
14. Nagaan of de gemeente bij vergunninghouders heeft geïnformeerd naar gezinshereniging;
15. Nagaan of de gemeente de coördinatie van de diverse relevante beleidsvelden (wonen, welzijn, leerplicht, inburgering, werk & inkomen) en externe partijen (Vluchtelingenwerk, corporaties) goed heeft geregeld;
16. Nagaan of de gemeente steekhoudende argumenten heeft dat zij op volkshuisvestelijke of ruimtelijke redenen (tijdelijk), niet (volledig) de taakstelling kan realiseren.

Bijlage

Invulling uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen.

De toezichthouder gebruikt bij zijn besluitvorming tot indeplaatstetreden de volgende uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit: het voornemen om indeplaatstetreden wordt alleen genomen als op 1 april of 1 oktober na halfjaar x+2 blijkt dat de achterstand groter is dan 1 te huisvesten verblijfsgerechtigde of ¼ taakstelling van halfjaar x+1.

Bij het bepalen van de achterstand wordt naast de door het COA geregistreerde achterstand ook rekening gehouden met de zogenoemde pijplijnproductie die de gemeente voor 1 juli of 1 januari heeft gerealiseerd. Onder pijplijnproductie wordt verstaan de huisvesting van een of meerdere verblijfsgerechtigden, waarvoor de administratieve procedure bij het COA nog niet is afgerond. Dit betekent dat in de volgende gevallen de huisvesting van de een of meer verblijfsgerechtigden wordt meegerekend als een voor 1 juli of 1 januari na halfjaar x+1:

- ondertekend huurcontract kan worden overlegd, of
- aanmelding van de huisvesting bij het COA bekend is, of
- aanmelding van de door de verblijfsgerechtigde zelfstandig gevonden woonruimte bij het COA bekend is.

Bij het bepalen van het gemiddeld aantal weken waarbinnen verblijfsgerechtigden worden gehuisvest wordt uitgegaan van de gerealiseerde huisvestingen in het voorgaande halfjaar.