



provincie **HOLLAND**
ZUID

Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland

Toezicht op basis van vertrouwen

November 2012

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Achtergrond en uitgangspunten

2.1 Interbestuurlijk toezicht herijkt

2.2 Toezicht: wat is het en wat is het niet?

2.3 Vertrekpunten provincie Zuid-Holland

3. Praktijk

3.1 Informatie verzamelen en beoordelen

3.1.1 Staat van de Gemeente(n)

3.1.2 Bestuursovereenkomsten

3.1.3 Informatiebijeenkomsten

3.1.4 Actief reageren op signalen (piepsysteem)

3.2 Intervenieren

3.2.1 Indeplaatsstelling

3.2.2 Schorsing en vernietiging

3.3 Scheiding generiek en beleidsgericht toezicht

3.4 Samenwerking en taakverdeling binnen Gedeputeerde Staten

3.5 Verantwoordelijkheden GS, PS en rijksoverheid

3.6 Breder en beter benutten van toezichtinformatie

Bijlagen:

1. Concept Modelbestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht provincie Zuid-Holland – Zuid-Hollandse Gemeenten, inclusief bijlagen toezichtkader (1) en structuur Staat van de Gemeente (2);

2. Rijksbeleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (vastgesteld door GS op 23 augustus 2012);

3. Rijksbeleidskader Schorsing en Vernietiging.

1. Inleiding

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht in werking getreden. Dit betekent dat de provincie -op het ruimtelijk-fysiek domein (onder andere milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, huisvesting)- integraal toezichthouder is op de wettelijke taakbehoefte van gemeenten. Het Rijk houdt toezicht op gemeenten voor die terreinen waar de provincies geen taak en expertise hebben, bijvoorbeeld het sociaal domein. De provincie houdt behalve op gemeenten ook toezicht op de waterschappen¹. Voorts is de provincie onder toezicht gestelde; het toezicht op de provinciale taakbehoefte ligt in handen van de rijksoverheid.

GS hebben op basis van de Wet revitalisering generiek toezicht diverse afspraken gemaakt ten aanzien van de implementatie van het interbestuurlijk toezicht:

- De provincie acteert als toezichthouder pro-actief en op eigen initiatief;
- De provincie sluit met de 67 Zuid-Hollandse gemeenten een bestuursovereenkomst om de informatievoorziening te organiseren en (daarmee) een impuls te geven aan de horizontale verantwoording binnen gemeenten;
- De provincie benut informatie over het door haar uitgevoerde toezicht bij andere provinciale activiteiten, zoals beleid, subsidieverstrekking en investeringen.

GS hebben enkele aanvullende wensen en verduidelijkingsvragen gesteld. Deze hebben betrekking op:

1. Inzicht in de samenwerking en taakverdeling binnen GS.
2. Periodiek inzicht in de situatie bij (een aantal) Zuid-Hollandse gemeenten;
3. Verduidelijking van de toezichtinstrumenten indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging;
4. Verduidelijking van het onderscheid generiek en beleidsgericht toezicht;
5. Verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden GS, PS en rijksoverheid.

In deze notitie worden de bovenstaande afspraken, wensen en verduidelijkingsvragen behandeld. Na een korte beschouwing van de belangrijkste achtergronden en uitgangspunten rondom het herijkte interbestuurlijk toezicht in hoofdstuk 2, komt in hoofdstuk 3 aan bod hoe de provincie met het interbestuurlijk toezicht in de praktijk aan de slag gaat. De twee belangrijkste onderdelen van dit hoofdstuk zijn:

- Het proces om te komen tot bestuursovereenkomsten met de 67 Zuid-Hollandse gemeenten en
- De wijze waarop de taken binnen Gedeputeerde Staten zijn verdeeld en hoe de gewenste samenwerking tussen de toezichtdomeinen wordt vormgegeven.

¹ Het toezicht op de Waterschappen is een vorm van beleidsgericht toezicht (provincie stelt beleidskaders op in het Waterplan/Provinciale Structuurvisie; de waterschappen dienen binnen deze kaders te werken). GS hebben in 2010 de uitgangspunten voor het provinciaal toezicht op de waterschappen vastgelegd in de *Nota toezicht op de waterschappen*

2. Achtergrond en uitgangspunten

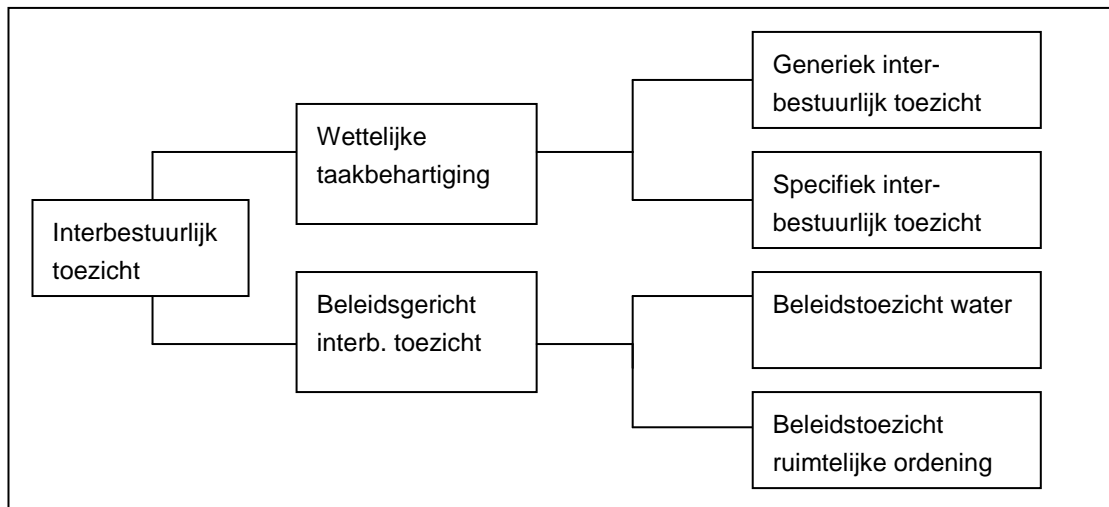
2.1 Interbestuurlijk toezicht herijkt

In 2007 adviseerde de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting) over een ander instrumentarium voor regelgeving en toezicht. De commissie constateerde dat er in de loop der jaren vele specifieke arrangementen voor interbestuurlijk toezicht waren ontstaan, zoals goedkeuringen, aanwijzingen, verklaringen van geen bezwaar, vorderingen tot handhaving of intrekking vergunning etc. Deze verschillende arrangementen hadden elk een eigen systematiek. Dat leidde tot stroperigheid, bureaucratie en onduidelijke verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen. Geconstateerd werd dat het interbestuurlijk toezicht minder en beter moet (efficiënter, effectiever en transparanter). Kortom, de toezichtbureaucratie en de daarmee samenhangende bestuurlijke drukte en de toezichtlasten, zouden moeten afnemen.

Het kabinet heeft de belangrijkste aanbevelingen van de commissie opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht, die per 1 oktober 2012 in werking is getreden. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Er is zoveel mogelijk sprake van generiek toezicht op basis van de Provincie- en Gemeentewet (in plaats van specifiek toezicht).
- Interbestuurlijk toezicht is sober, proportioneel en risicogericht (geen toezichttorens).
- Verticaal toezicht is gebaseerd op vertrouwen in het functioneren van de horizontale verantwoording; van college van B&W aan de gemeenteraad. Eerst horizontale verantwoording; alleen verticaal ingrijpen wanneer dat echt noodzakelijk is.
- Integraliteit: sectorale bevindingen over de onder toezicht gestelde worden gecombineerd tot een totaalbeeld van de onder toezicht gestelde.
- Er is een onderscheid tussen generiek interbestuurlijk toezicht (wettelijke taakbehartiging) en beleidsgericht interbestuurlijk toezicht (voor de domeinen water en ruimtelijke ordening gaat het ook om naleving van vastgesteld provinciaal beleid/regelingen).

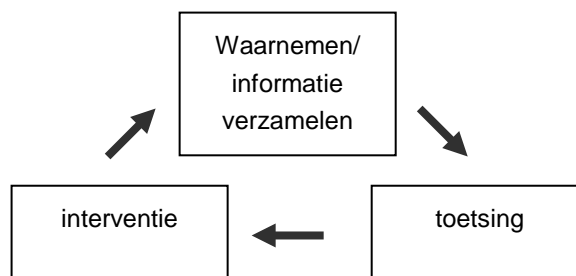
Generiek toezicht dient in ons staatsbestel een algemeen doel; het bewaken van de eenheid van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en het borgen van de behartiging van wettelijke bepalingen. Onder generieke instrumenten worden de bevoegdheden tot vernietiging en schorsing van besluiten in strijd met het recht of algemeen belang verstaan, evenals de bevoegdheden om in de plaats te treden bij taakverwaarlozing (uit de Gemeentewet en Provinciewet). Na de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht zijn -als uitzondering- twee vormen van specifiek toezicht blijven bestaan: bij functioneel bestuur (waterschappen) en financieel toezicht. Specifieke instrumenten, zoals een aanwijzing en goedkeuring, dienen geen algemeen doel, maar een specifiek aan de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid gekoppeld doel, zoals sluitendheid van de begroting. Naast het generiek en specifiek toezicht dat samenhangt met de wettelijke taakbehartiging is er op twee domeinen (ruimtelijke ordening en water) sprake van beleidsgericht toezicht. Dit wil zeggen dat provinciale beleidsdoelstellingen -vastgelegd in provinciale regelgeving (verordening) - het toetsingskader vormen. Het beleidsgericht toezicht wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3.



Figuur 1: Systeem van het interbestuurlijk toezicht

2.2 Toezicht: wat is het en wat is het niet?

Toezicht is het *bevoegd* verzamelen van informatie over de vraag of een zaak of handeling voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Het proces van toezicht omvat in de kern dus drie activiteiten: *waarnemen* (informatie verzamelen), *toetsen* (beoordelen aan de hand van normen) en *intervenieren* (afweging of correctie van de praktijk is aangewezen).



Figuur 2 De fasen van het (interbestuurlijk) toezicht

Interbestuurlijk toezicht ligt in beginsel bij het naasthogere bestuursorgaan. Dit betekent dat het rijk toezicht houdt op provincies en dat de provincies dat doen op gemeenten en waterschappen. Interbestuurlijk toezicht heeft geen betrekking op burgers en bedrijven; dat is nalevings- of handhavingstoezicht.

Toezicht is een 'containerbegrip'; het wordt in de praktijk nogal eens verward met verwante begrippen, zoals advisering, handhavingstoezicht, monitoring en beleidsevaluatie. Interbestuurlijk toezicht heeft betrekking op de taakbehartiging van gemeenten overeenkomstig wettelijke bepalingen. Als er geen wettelijke basis is om te interveniëren, dan is er geen sprake van interbestuurlijk toezicht. Het gaat dus niet over de kwaliteit van de uitvoering en kwaliteitverbeteringstrajecten, maar de vraag: voldoet de gemeente aan de vereisten die de wetgever stelt? Alleen wanneer wettelijke bepalingen niet correct worden behartigd door een gemeente, dan is er aanleiding voor de provincie om, op basis van het interbestuurlijk toezicht, te

intervenieren. Om te bepalen of tot interventie moet worden overgegaan, doorloopt de provincie een landelijk vastgestelde 'interventieladder'. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrumentarium (indeplaatsstelling, schorsen of vernietigen). Een toelichting op het instrumentarium en de interventieladder is opgenomen in paragraaf 3.2.

2.3 Vertrekpunten provincie Zuid-Holland

Overeenkomstig de uitgangspunten van het herijkte interbestuurlijk toezicht (commissie Oosting, Wet revitalisering generiek toezicht), wil de provincie haar verticale toezichtsrol sober, proportioneel en risicogericht invullen. De provincie draagt daarmee bij aan de ambitie om onnodige toezichtlasten voor gemeenten te beperken. Ook betekent het dat de provincie haar eigen (interne) bureaucratie beperkt.

De provincie hanteert als uitgangspunt: 'vertrouwen op en ruimte geven aan de zelfsturing van gemeenten'. Gemeenten die de uitvoering van hun taken goed op orde hebben, hebben weinig te maken met de provincie als toezichthouder. Omgekeerd geldt dat gemeenten die hun taakbehoefte niet op orde hebben, extra aandacht krijgen van de provincie om de situatie te verbeteren. Om uit te kunnen gaan van vertrouwen en zelfsturing is het van belang dat gemeenten aan twee belangrijke randvoorwaarden voldoen:

- Er is sprake van een professionele horizontale verantwoording tussen het college van B&W en de gemeenteraad;
- Om deze horizontale verantwoording goed te laten functioneren is de informatie over de gemeentelijke taakbehoefte op orde.

De provincie wil, in samenwerking met de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG), met alle 67 Zuid-Hollandse gemeenten afzonderlijk een bestuursovereenkomst sluiten om dit in de praktijk vorm te geven (zie paragraaf 3.1).

Op de meest risicovolle toezichtdomeinen vindt de provincie het van belang dat gemeenten en provincie een integraal beeld hebben van de gemeentelijke taakbehoefte. Deze transparantie is van belang om dwarsverbanden inzichtelijk te maken en te kunnen bepalen of gemeenten in Zuid-Holland de uitvoering van haar taken in algemene zin op orde hebben. Vervolgens kan op basis daarvan weer bezien worden of en zo ja welke (meer specifieke) interventies van de provincie als toezichthouder naar gemeenten noodzakelijk zijn.

De integrale toezichtinformatie over gemeenten benut de provincie niet alleen voor het inzetten van het toezichtinstrumentarium, maar bijvoorbeeld ook voor het maken van afspraken met gemeenten over het formuleren van beleid en het doen van investeringen.

3. Praktijk

3.1 Informatie verzamelen en beoordelen

De eerste stap van toezicht houden is het verzamelen van informatie over de onder toezicht gestelde(n). De provincie wil haar informatiepositie over de taakbeartiging van gemeenten op de belangrijkste toezichtthema's op orde hebben. Het is niet vanzelfsprekend dat de provincie dat altijd zelf doet of afdwingt. Dit veronderstelt een verticale relatie met de onder toezicht gestelde en is strijdig met de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht. Uitgaan van vertrouwen in de zelfsturing en horizontale verantwoording betekent dat gemeenten als eerste zelf aan zet zijn om hun informatie op orde te hebben. Deze informatie benut de provincie vervolgens in haar oordeelsvorming en toezichtinterventies.

Op welke toezichtdomeinen dient de informatiepositie van gemeenten -en dus ook de provincie- op orde te zijn? Onderzoek van IPO en Berenschot² geeft aan dat de taakvelden *financiën, ruimtelijke ordening, huisvesting, omgevingsrecht, externe veiligheid, luchtkwaliteit en archieven* de meest cruciale toezichtdomeinen zijn. Wanneer er op deze terreinen iets mis is in de taakbeartiging bij gemeenten, dan brengt dit onaanvaardbare risico's met zich mee voor het welzijn van (groepen) burgers.

3.1.1 Staat van de Gemeente(n)

De informatie op de meest cruciale toezichtdomeinen bundelt en beoordeelt de provincie met het instrument de *Staat van de Gemeenten*. Aan de hand van deze Staat van de Gemeenten kan zowel voor de 67 Zuid-Hollandse gemeenten afzonderlijk, gegroepeerd (bijvoorbeeld per regio) als het totaal een beeld van de wettelijke taakuitvoering worden verschaft.

Voor het opstellen van de Staat van de Gemeenten gebruikt de provincie nu nog primair informatie die zij zelf verzamelt. Aan de hand van (vooraf) opgestelde criteria (vereisten in de wet) beoordeelt de provincie en stelt zij een toezichtregime (intensiteit van het toezicht) vast. Het toezichtregime duidt de provincie aan met drie kleuren: groen, oranje, rood.

De provincie verbetert haar informatiepositie in de komende periode op basis van de regie die zij voert op het Zuid-Hollandse deel van een landelijk verbeteringstraject. Dit traject gaat op 1 januari 2013 van start en is gericht op de vergunningverlening, handhaving en het toezicht omgevingsrecht bij gemeenten³. De provincie benut de informatie uit dit traject om haar informatiepositie als toezichthouder op het onderdeel omgevingsrecht op orde te krijgen.

In de komende maanden worden er actuele overzichten opgesteld voor alle gemeenten in Zuid-Holland. In het eerste kwartaal van 2013 is een complete en actuele Staat van de Gemeenten beschikbaar.

² Berenschot: *Staat van de Gemeenten, Bestuurlijk-juridische toets*, februari 2012 (uitgevoerd in opdracht van de provincie Zuid-Holland).

³ Op basis van (nieuwe) landelijke vastgestelde kwaliteitseisen omgevingsrecht moeten gemeenten in 2013-2015 een zelfevaluatie/nulmeting laten vaststellen door de gemeenteraad. Aan de hand van de nulmeting stelt de gemeente een verbeterplan op en laat deze eveneens vaststellen door gemeenteraad. Dit moet ertoe leiden dat in 2015 een door de gemeenteraad vastgestelde eindmeting heeft plaatsgevonden en de gemeente voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen omgevingsrecht.

De provincie kan ervoor kiezen om haar informatiepositie via de eigen bureaucratie (ambtelijke inzet) te blijven organiseren. Maar, gelet op de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht, ligt het meer voor de hand om de informatie -via zelfsturing en horizontale verantwoording- bij gemeenten zelf te organiseren. De provincie heeft dan ook de ambitie om de Staat van de Gemeenten uiteindelijk op te stellen met informatie die gemeenten jaarlijks beschikbaar stellen in de reguliere planning & controlcyclus voor de horizontale verantwoording. Dat gaat niet vanzelf. Om dit te organiseren maakt de provincie afspraken met alle 67 Zuid-Holland gemeenten door bestuursovereenkomsten af te sluiten. Zij doet dit in samenwerking met de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG).

3.1.2 Bestuursovereenkomsten

In de bestuursovereenkomsten met gemeenten wil de provincie vastleggen dat zij als toezichthouder het interbestuurlijk toezicht sober, proportioneel en risicogericht invult onder de voorwaarde dat gemeenten de informatievoorziening op orde hebben en de horizontale verantwoording goed functioneert. De afspraken zijn voor elke gemeente in Zuid-Holland hetzelfde; de wettelijke taakbeartiging moet in alle gemeenten immers op dezelfde manier op orde zijn.

De provincie spreekt via bestuursovereenkomsten met de gemeenten af dat zij binnen de reguliere planning & controlcyclus (jaarrekening) jaarlijks informatie verschaffen over de stand van de taakbeartiging op de belangrijkste toezichtdomeinen: financiën, ruimtelijke ordening, huisvesting, omgevingsrecht, externe veiligheid, luchtkwaliteit en archieven. Dit resulteert voor gemeenten in een (eigen) Staat van de Gemeente. De gemeenten organiseren zelf de toezichtinformatie en dragen zorg voor de horizontale verantwoording. Wanneer gemeenten dat doen, dan is er voor de provincie in principe geen reden om aanvullende informatie-uitvragen te doen. De administratieve/toezichtlasten voor gemeenten blijven zo beperkt.

Elke gemeente heeft (nu al) de wettelijke verplichting om elk jaar vóór 15 juli de door de gemeenteraad vastgestelde jaarrekening bij de provincie aan te leveren. In de bestuursovereenkomst geeft de provincie van tevoren aan welke informatie zij via de jaarrekening nodig heeft, hoe zij deze informatie beoordeelt en welk toezichtregime (intensiteit van het toezicht) daarbij van toepassing is. Uiteraard geldt: wanneer een gemeente de zaken goed op orde heeft, dan is er weinig toezicht van de provincie. Indien blijkt dat een gemeente de zaken niet orde heeft, dan neemt de intensiteit van het toezicht toe. Er is daarmee een stimulans voor gemeenten om de eigen taakbeartiging op orde te hebben. Op basis van de door alle gemeenten verstrekte informatie stelt de provincie haar integrale totaalbeeld op: de Staat van de Gemeenten.

De voordelen voor een gemeente voor het afsluiten van een bestuursovereenkomst met de provincie zijn:

- Duidelijkheid/transparantie over hoe het toezicht door de provincie wordt uitgevoerd;
- Geen onnodige bemoeienis als de zaken op orde zijn;
- Geen onnodige -aanvullende- administratieve/toezichtlasten.

De provincie wil samenwerken met de VZHG om te komen tot bestuursovereenkomsten met de 67 Zuid-Hollandse gemeenten. Aangezien de afspraken voor alle gemeenten hetzelfde zijn, is het

streven om op korte termijn een model bestuursovereenkomst op te stellen, welke vervolgens door de provincie per gemeente wordt afgesloten/ondertekend. Een bestuurlijke werkgroep, onder voorzitterschap van de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht, zal het opstellen van de modelovereenkomst begeleiden. Aan de werkgroep neemt minimaal één bestuurder (burgemeester of wethouder) per Zuid-Hollandse regio deel. De leden van de werkgroep dragen niet alleen bij aan de ontwikkeling van de bestuursovereenkomst. Zij zijn ook 'ambassadeur' voor het sluiten van de overeenkomsten met de gemeenten in hun regio en -daaropvolgend- de implementatie van de afspraken.

Als bijlage 1 van deze notitie is een concept model bestuursovereenkomst opgenomen. Aan Gedeputeerde Staten wordt gevraagd hiervan kennis te nemen en in te stemmen met verdere uitwerking door de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht; in overleg met de te formeren bestuurlijke werkgroep. De definitieve model bestuursovereenkomst wordt begin 2013 ter besluitvorming voorgelegd aan Gedeputeerde Staten en het bestuur van de VZHG (zie onderstaande planning). Vervolgens wordt er per Zuid-Hollandse gemeente een bestuursovereenkomst afgesloten. Dit is een sober vormgegeven proces; zoveel mogelijk via communicatie door de provincie, de VZHG en afwikkeling per post.

Het afsluiten van bestuursovereenkomsten met de Zuid-Hollandse gemeenten betekent dat de provincie ervoor kiest om in deze fase (nog) geen aanvullende verplichtingen aan gemeenten op te leggen. Oftewel, er wordt geen regeling/verordening opgesteld om informatieoverdracht vanuit gemeenten af te dwingen. De provincie is van mening dat een dergelijke (klassiek verticale) aanpak niet aansluit bij het uitgangspunt van vertrouwen in de zelfsturing en horizontale verantwoording bij gemeenten. Dit laat onverlet dat, wanneer gemeenten de bestuursovereenkomst niet ondertekenen danwel zich niet houden aan de afspraken die daarin zijn opgenomen, de provincie genoodzaakt is om op de desbetreffende gemeenten extra toezicht te houden en informatie-uitvragen te doen. Zonder bestuursovereenkomst ontbreekt de basis om als toezichthouder te vertrouwen in zelfsturing en horizontale verantwoording. Dat is aanleiding voor extra toezichtactiviteiten om er zeker van te zijn dat de taakbehandling op orde is.

De provincie monitort de doorwerking van de bestuursovereenkomst jaarlijks met de VZHG. Na twee jaar (begin 2015) wordt het gehele proces geëvalueerd. Aan de hand van de evaluatie zal inzichtelijk worden gemaakt of de verkozen aanpak resulteert in:

- Ondertekening van de bestuursovereenkomsten door gemeenten alsmede naleving van de afspraken die daarin zijn opgenomen;
- Adequate informatievoorziening bij zowel de gemeenten als de provincie (Staat van de Gemeenten);
- Goed functionerende horizontale verantwoording;
- En als uitvloeisel daarvan: een steeds betere wettelijke taakbehandling door gemeenten.

Indien uit de evaluatie blijkt dat de verkozen aanpak niet werkt, dan zal de provincie overwegen om andere instrumenten in te zetten om haar taak als toezichthouder goed te kunnen invullen.

3.1.3 Informatiebijeenkomsten

Uit contacten en ervaringen bij gemeenten blijkt dat zij nog maar beperkt op de hoogte zijn van het herijkte interbestuurlijk toezicht en het belang van zelfsturing/horizontale verantwoording daarbij. Mede gelet op de complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp toezicht zal de provincie van begin af aan over het voetlicht moeten brengen dat zij uitgaat van vertrouwen. En

dat zij het toezicht daadwerkelijk sober en proportioneel invult wanneer gemeenten de zaken op orde hebben en de horizontale verantwoording functioneert. De provincie is van plan om, parallel aan het afsluiten van de bestuursovereenkomsten, drie informatiebijeenkomsten voor gemeenten te organiseren. Dit doet zij in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG)

De provincie licht op de bijeenkomsten haar plannen toe voor de implementatie van het interbestuurlijk toezicht. Daarbij zal specifiek aandacht uitgaan naar de bestuursovereenkomsten. Voor de bijeenkomsten worden zowel gemeenteraadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers als gemeentesecretarissen uitgenodigd. Aanvullend zal de provincie het initiatief nemen om de bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten tussentijds te informeren. Bijvoorbeeld door een toelichting te geven op de plannen van de provincie tijdens bijeenkomsten die gemeenten zelf organiseren (o.a. regionale kringen van griffiers en gemeentesecretarissen). Het vergroten van de bewustwording moet ertoe leiden dat gemeenten beter bekend raken met het interbestuurlijk toezicht en dat er tegelijkertijd draagvlak ontstaat voor het afsluiten van de bestuursovereenkomsten. Hetgeen vervolgens resulteert in het -via horizontale verantwoording- op orde krijgen en houden van de wettelijke taakbehoortiging.

Planning

Voor het afsluiten van de bestuursovereenkomsten en het organiseren van de informatiebijeenkomsten is, in overleg met de VZHG, de volgende planning opgesteld:

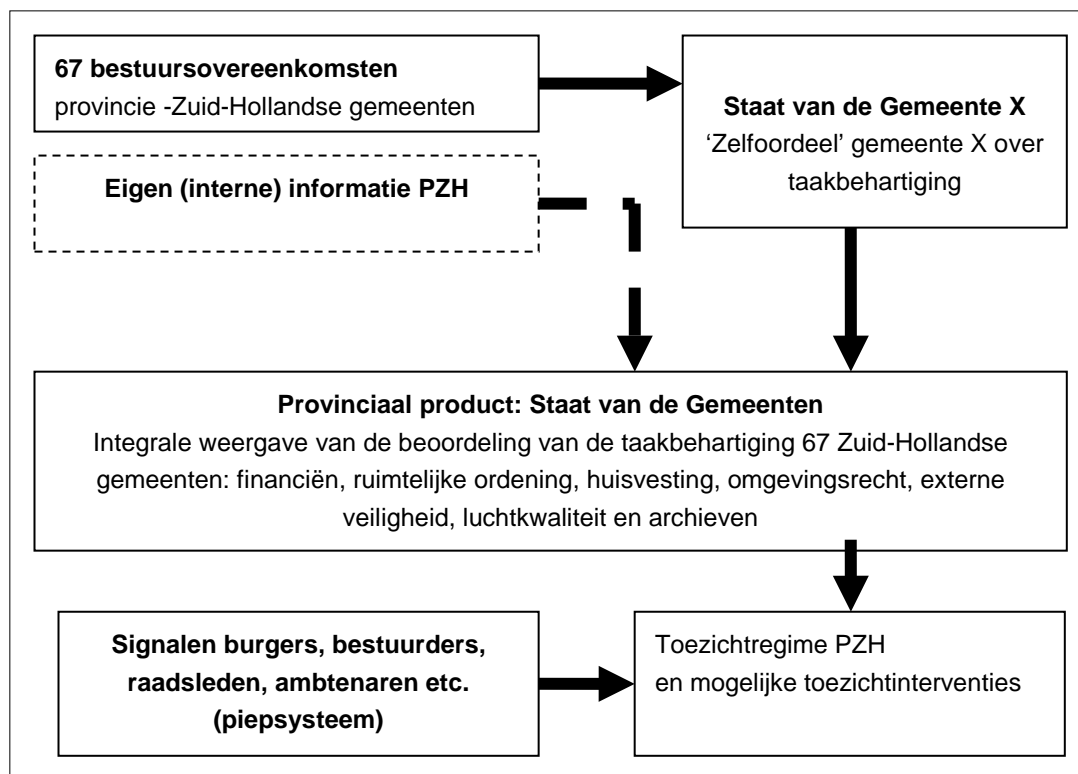
- Besluiten GS en bestuur VZHG over de algemene koers: november 2012;
- Bijeenkomst(en) bestuurlijke werkgroep: eind november/begin december 2012;
- Opstellen/optimaliseren model bestuursovereenkomst: december 2012/januari 2013;
- Definitief vaststellen model bestuursovereenkomst GS en bestuur VZHG: eind januari 2013;
- Opstellen afzonderlijke bestuursovereenkomsten en deze verzenden aan de 67 Zuid-Hollandse gemeenten voor ondertekening: februari 2013;
- Parallel organiseren informatiebijeenkomsten voor gemeenten: februari-maart 2013;
- Monitoring voortgang ondertekening met de bestuurlijke werkgroep: februari-juni 2013;
- Monitoring implementatie interbestuurlijk toezicht provincie-VZHG: najaar 2013 (*jaarlijks*).;
- Algemene evaluatie provincie-VZHG (begin 2015).

3.1.4 Actief reageren op signalen (piepsysteem)

Naast het afsluiten van bestuursovereenkomsten om de informatievoorziening op orde te krijgen (Staat van de Gemeente(n)), monitort de provincie signalen van o.a. burgers, bestuurders en media. Het gaat om signalen met betrekking tot kwesties die zich tussentijds -en ook op andere terreinen dan in de Staat van de Gemeenten- kunnen voordoen. Wij spreken in dit verband van een 'piepsysteem'. Signalen kunnen de provincie op verschillende manieren bereiken: er is een meldpunt op de provinciale website, er verschijnen berichten in de media en betrokkenen kunnen zich direct wenden tot de Commissaris van de Koningin, gedeputeerden en ambtenaren. De provincie neemt signalen zorgvuldig in behandeling. Hiervoor is een intern IBT-netwerk ingericht waarin alle vakinhoudelijke disciplines zijn vertegenwoordigd. De portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht weegt op basis van advies van het IBT-netwerk af of de kwestie van dien aard is dat deze ter bespreking ingebracht dient te worden in Gedeputeerde Staten. In dat geval worden Gedeputeerde Staten ook geadviseerd over verdere interventiestappen (zie paragraaf

3.2). Het reageren op signalen betekent dat het handelen van GS niet beperkt blijft tot (de cruciale toezichtdomeinen in) de bestuursovereenkomst en de Staat van de Gemeenten.

Het voorgaande kan als volgt schematisch worden weergegeven.



Figuur 3 Systeem van informatievoorziening en beoordeling interbestuurlijk toezicht provincie Zuid-Holland

3.2 Intervenieren

Het (generiek) interbestuurlijk toezicht kent sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht twee interventie-instrumenten:

- Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing;
- Schorsing en vernietiging bij strijdigheid met het recht of het algemeen belang.

Voor beide instrumenten geldt dat zij het sluitstuk zijn van een traject van informatie verzamelen, beoordelen, verifiëren en bestuurlijk overleg.

3.2.1 Indeplaatsstelling

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing houdt in dat een toezichthoudend bestuursorgaan een besluit tot indeplaatsstelling neemt wanneer zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. De toezichthouder doet dan zelf datgene wat het nalatige orgaan had behoren te doen. Het kan daarbij gaan om beslissingen die niet naar behoren zijn genomen, maar ook om handelingen en om resultaatverplichtingen. Autonome besluitvorming (bijvoorbeeld het opstellen van een gemeentelijke toekomstvisie) valt buiten deze taakverwaarlozingsregeling.

Indeplaatsstelling kan niet zomaar worden toegepast. Er is een landelijk en –op 23 augustus 2011- door GS vastgesteld beleidskader indeplaatsstelling (bijlage 2). In dit beleidskader is een interventieladder opgenomen. De toezichthouder bepaalt, op basis van de aard van de omstandigheden, het tempo van de stappen en of het gerechtvaardigd is om stappen al dan niet over te slaan. In het algemeen kan worden gesteld dat direct wordt ingegrepen in dringende situaties en wanneer er sprake is van een onomkeerbare of van een levensbedreigende situatie. Indien de toezichthouder besluit om de interventieladder niet of sneller te doorlopen, dan moet dit in het besluit expliciet zijn afgewogen en beredeneerd.

De stappen van de interventieladder indeplaatsstelling in het beleidskader zijn:

1. Signaleren;
2. Informatie opvragen en beoordelen;
3. Actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg;
4. Vooraankondiging van juridische interventie;
5. Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn;
6. Sanctie en indeplaatsstelling.

Bij de provincie Zuid-Holland wordt er op alle (generieke) toezichtdomeinen gewerkt met de interventieladder. Voor een aantal toezichtdomeinen (huisvesting verblijfsgerechtigden, archieven) is de interventieladder verder uitgewerkt via een beleidskader.

In de afgelopen jaren hebben Gedeputeerde Staten een aantal keer besloten tot indeplaatsstellingen, namelijk bij de huisvesting door gemeenten van verblijfsgerechtigden. Eventuele indeplaatsstelling op andere toezichtdomeinen verlopen op dezelfde wijze.

Melders van misstanden worden door de provincie op de hoogte gehouden van de wijze waarop hun melding wordt afgehandeld. Bij toepassing van fase 4 (vooraankondiging van juridische interventie) wordt, overeenkomstig de wet, de interventie breder (krant, huis aan huis blad of andere geschikte wijze) bekend gemaakt.

3.2.2 Schorsing en vernietiging

Schorsing en vernietiging doet zich voor wanneer een decentrale overheid een besluit neemt in strijd met het recht of het algemeen belang. De Kroon kan deze besluiten schorsen en vernietigen. Dit instrument is met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht als het ware in ere hersteld. Terughoudendheid blijft echter geboden, daar een besluit alleen door de Kroon wordt vernietigd wanneer er een zware motivering is en vernietiging proportioneel is.

Voor schorsing en vernietiging heeft de rijksoverheid ook een beleidskader vastgesteld (zie bijlage 3). In dit beleidskader staat dat aan de vernietigingsgrond 'strijd met het algemeen belang' overwegend bezwaren kleven. Het verdraagt zich namelijk moeilijk met het gegeven dat (ook) bij lagere overheden beslissingen tot stand komen via democratische besluitvorming en dat deze overheden in voldoende mate beleidsvrijheid moet worden geboden (uitgangspunt gedecentraliseerde eenheidsstaat). Gesteld wordt dan ook dat de Kroon uiterst terughoudend moet zijn als er niet tevens sprake is van 'strijd met het recht'. In het beleidskader schorsing en vernietiging is opgenomen dat op strijd met het algemeen belang een zware motiveringsplicht rust. Aangegeven moet worden wat de aard van het algemene belang is en waarom het algemene belang in het specifieke geval uitstijgt boven de belangen die een provincie of gemeente wil dienen. Als voorbeeld kan worden genoemd: strijd met internationale verplichtingen, strijd met rijksbeleid, grensoverschrijdende belangen tussen gemeente en provincies en het waarborgen van veiligheid en volksgezondheid.

Voorbeeld: in het verleden is een besluit door de Kroon vernietigd waarbij een college van B&W had besloten een algemene inkomensgrens voor het heffen van reinigingsrechten vast te stellen. Dit besluit is vernietigd wegens strijd met het algemene belang omdat inkomensbeleid toekomt aan de centrale overheid. Slechts op individuele basis kan een kwijtschelding van belastingen en heffingen plaatsvinden.

Gedeputeerde Staten passen in een eventuele voordracht tot vernietiging aan de Kroon de vernietigingsgrond "strijd met het algemeen belang" alleen toe wanneer er sprake is van een zodanig zwaarwegend algemeen belang dat dit het ingrijpen in de beleidsvrijheid van gemeenten rechtvaardigt. Gedeputeerde Staten zullen dit dan uitgebreid motiveren.

3.3 Scheiding generiek en beleidsgericht toezicht

De provincie houdt zich als interbestuurlijk toezichthouder bezig met wettelijke taakbehartiging en het algemeen belang. De provincie houdt zich als interbestuurlijk toezichthouder in principe dus niet bezig met beleidskeuzes van gemeenten. Daarop zijn twee uitzonderingen, namelijk de toezichtdomeinen ruimtelijke ordening en water. Op deze twee domeinen houdt de provincie toezicht, waarbij het provinciaal beleid en de provinciale beleidsdoelstellingen -vastgelegd in provinciale regelgeving (verordening) - het toetsingskader vormen. Dit beleidsgericht toezicht is een onderdeel van de beleids- en besturingscyclus, waarin wordt gezien of de door de provincie gestelde doelen en normen worden gerealiseerd. Generiek toezicht daarentegen gaat over de vraag of een gemeente handelt in strijd met het recht of het algemeen belang. Bij beleidsgericht toezicht is de verhouding tot het gemeenbestuur die van opdrachtgever dan wel bestuurlijk partner. De provincie heeft hierbij de beleidsruimte om te bepalen wat een geoorloofde afwijking van het kader is en wat prioriteiten zijn. Bij het generiek toezicht is de relatie eenduidiger en formeler: het gaat om de vraag of de wettelijke bepalingen op de juiste

manier worden nageleefd. In onderstaande figuur is het onderscheid tussen generiek en beleidsgericht toezicht nader geduid.

Beleidsgericht toezicht	Generiek toezicht
toetsen of uitvoering conform het provinciaal belang is	toetsen of uitvoering conform recht en algemeen belang is (zonder onnodig ingrijpen in de beleidsvrijheid van de onder toezicht gestelde)
kader = provinciaal beleid (waterplan, structuurvisie) en regelgeving (provinciale verordening)	kader = recht en algemeen belang
instrumenten om uitvoering van beleid af te dwingen (bijv. aanwijzing)	instrumenten om uitvoering in overeenstemming met recht en algemeen belang te borgen (schorsen, vernietigen, indeplaatstreding, preventief financieel toezicht: goedkeuring onthouden)
relatie is opdrachtgever - opdrachtnemer en/of bestuurlijk partner	relatie is zakelijk en vrij van wensen, ambities en politieke meningen → (verticale) toezichthouder
als provincie is er (beleids)ruimte om te bepalen wat een geoorloofde afwijking van het kader is, wat prioriteiten zijn, of door gemeente of waterschap genomen maatregelen voldoende of onvoldoende zijn, etc.	als provincie is er geen ruimte om te bepalen hoe taken uitgevoerd worden (is horizontale verantwoordelijkheid) en alleen ingrijpen als taken niet uitgevoerd worden (taakverwaarlozing) of taken niet volgens wettelijke vereisten en criteria worden uitgevoerd

Figuur 4: Onderscheid tussen beleidsgericht en generiek toezicht

3.4 Samenwerking en taakverdeling binnen Gedeputeerde Staten

Met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering toezicht is er, behalve voor financieel toezicht, het toezicht op de waterschappen (specifiek toezicht) en het toezicht op ruimtelijke ordening en water (beleidsgericht toezicht), sprake van generiek interbestuurlijk toezicht. Dit impliceert een transitie van een situatie met alleen specifieke toezichtdomeinen naar een situatie met het houden van toezicht primair op basis van een generiek, integraal beeld van de onder toezicht gestelde(n). Voor het houden van goed generiek toezicht moet de informatie en organisatie van de aansturing op de diverse onderliggende (voorheen specifieke) toezichtdomeinen vanzelfsprekend op orde zijn en blijven.

De portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht is integraal verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht van de provincie. Hij vervult binnen Gedeputeerde Staten een coördinerende en verbindende rol. Hij werkt samen met, en waar aan de orde, schakelt hij zijn vakinhoudelijke collega GS-leden actief in bij het toezicht. De vakinhoudelijke portefeuillehouders zijn de eerst verantwoordelijken voor het beleidsgericht toezicht (toezicht op ruimtelijke ordening en water); zij beschikken over uitgebreide kennis en ervaring op de diverse vakinhoudelijke toezichtdomeinen. De portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht draagt er zorg voor dat de beschikbare kennis van vakinhoudelijke portefeuillehouders wordt ontsloten en breed benut om te kunnen bepalen of interventies bij gemeenten noodzakelijk zijn. De Staat van de Gemeenten is daarbij een belangrijk instrument.

Bij de uitvoering van het vernieuwde interbestuurlijk toezicht gaat het in algemene zin niet zozeer om de vraag of de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht danwel de vakinhoudelijke portefeuillehouders aan zet zijn als wel hoe de gewenste samenwerking is georganiseerd. Tegelijkertijd is een voorwaarde voor samenwerking dat de taakverdeling per fase van het toezicht duidelijk is. Aan de hand van de interventieladder indeplaatsstelling kan inzichtelijk worden gemaakt hoe samenspel en de taakverdeling binnen GS praktisch geregeld zijn.

De eerste drie fasen van de interventieladder (signaleren, informatie opvragen en beoordelen, actief toezicht houden door afspraken te maken over acties, termijnen en vervolg) vallen onder de verantwoordelijkheid van vakinhoudelijke portefeuillehouders. Indien de derde fase van 'actief toezicht houden' tot onvoldoende verbetering leidt, dan bespreekt de vakinhoudelijke portefeuillehouder de situatie (en de mogelijk te zetten vervolgstappen) met de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht. Samen doen zij aan het college van Gedeputeerde Staten het voorstel om een besluit te nemen tot interventie. Meer concreet: het zetten van stap 4; de vooraankondiging van juridische interventie en zo nodig vervolgstappen 5 en 6; besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn, sanctie en daadwerkelijke indeplaatsstelling. Kortom, de vakinhoudelijke portefeuillehouder neemt het initiatief om de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht in te schakelen wanneer er aanleiding is om tot bestuurlijke interventie over te gaan.

De verschillende vakinhoudelijke oordelen over gemeenten worden door de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht gepresenteerd in de Staat van de Gemeenten (zie paragraaf 3.1). De Staat van de Gemeenten is het provinciale eindproduct voortkomend uit de afspraken die de provincie maakt met alle Zuid-Hollandse gemeenten in bestuursovereenkomsten (zie ook paragraaf 3.1). Met de Staat van de Gemeenten zorgt de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht ervoor dat er jaarlijks voor Gedeputeerde Staten een actueel en integraal beeld is van de wettelijke taakbehartiging bij de Zuid-Hollandse gemeenten. Dit beeld is richtinggevend voor toezichtinterventies van de provincie.

Indien blijkt dat een gemeente op meerdere toezichtdomeinen in de Staat van de Gemeenten de wettelijke taakbehartiging niet op orde heeft, dan besluiten Gedeputeerde Staten, op voorstel van de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht, of en zo ja hoe er door de provincie geïntervenieerd wordt. In algemene zin geldt dat wanneer een gemeente in de Staat van de Gemeenten op drie of meer toezichtdomeinen 'oranje' danwel 'rood' scoort, er geïntervenieerd wordt. In dat geval wordt er een bestuurlijk toezichtoverleg georganiseerd tussen de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht en (een vertegenwoordiging van) het gemeentebestuur. Eventuele vervolgstappen worden gezet overeenkomstig de interventieladder indeplaatsstelling. Onder bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld gevaar voor de volksgezondheid) kunnen Gedeputeerde Staten ingrijpen wanneer een gemeente op één of twee domeinen in de Staat van de Gemeenten oranje of rood scoort.

Tenslotte, niet alleen het integrale toezichtoordeel van een gemeente is relevant; dat geldt evenzeer voor het beeld van de prestaties van gemeenten op een bepaald toezichtdomein. De portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht houdt samen met de vakinhoudelijke portefeuillehouders in de gaten hoe gemeenten per toezichtdomein functioneren. Wanneer 30% van het totaal aantal gemeenten in de Staat van de Gemeenten op een toezichtdomein oranje of rood scoort, dan stelt de vakinhoudelijke portefeuillehouder een plan van aanpak op en/of grijpt direct in wanneer de situatie daarvoor aanleiding geeft. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat

toezichtinformatie voor een bepaalde periode frequenter wordt opgevraagd en beoordeeld, zoals de provincie dat op dit moment al doet voor de taak die gemeenten hebben bij de huisvesting van statushouders. Wanneer blijkt dat falende taakbehartiging buiten de macht van gemeenten ligt, dan gaat de vakinhoudelijke portefeuillehouder hierover het gesprek aan met de verantwoordelijk vakminister in verband met zijn stelselverantwoordelijkheid.

Het bovenstaande resulteert in het volgende schematische overzicht van de samenwerking en taakverdeling tussen de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht en de vakinhoudelijke portefeuillehouders:

Portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht	Vakinhoudelijke portefeuillehouders
Draagt zorg voor een jaarlijkse, actuele Staat van de Gemeenten op basis van de afspraken in bestuursovereenkomsten tussen de provincie en de Zuid-Hollandse gemeenten.	Verantwoordelijk voor de uitvoering van het specifiek toezicht (financiën, waterschappen), beleidsgericht toezicht (water en ruimte) en tevens verantwoordelijk voor toepassing van de interventieladder fase 1 tot en met 3 bij generiek toezicht. Op basis hiervan wordt informatie aangeleverd/beoordeeld voor de Staat van de Gemeenten.
Indien gemeenten in de Staat van de Gemeenten op minimaal drie toezichtdomeinen oranje of rood scoren, dan worden GS voorgesteld om tot interventie (bestuurlijk toezichtgesprek) over te gaan.	Indien meer dan 30% van de gemeenten op een bepaald toezichtdomein oranje of rood scoren, dan wordt een plan van aanpak opgesteld om van de situatie een beeld te verkrijgen en problemen op te lossen. Wanneer de situatie er aanleiding toe geeft, dan zal er geïntervenieerd worden.
Toepassing van de interventieladder vanaf fase 4 (vooraankondiging van juridische interventie) tot en met 6 in samenwerking met de vakinhoudelijke portefeuillehouder(s).	Toepassing van de interventieladder vanaf fase 4 (vooraankondiging van juridische interventie) tot en met 6 in samenwerking met de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht.
De vakinhoudelijke portefeuillehouders informeren over landelijke en provinciale ontwikkelingen op het terrein van interbestuurlijk toezicht.	De portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht informeren over ontwikkelingen op het vakterrein/domein van zijn portefeuille.

Figuur 5: Taakverdeling portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht en vakinhoudelijke portefeuillehouders

3.5 Verantwoordelijkheden GS, PS en rijksoverheid

De provincie heeft in het kader van de Wet revitalisering generiek toezicht zowel de rol van toezichthouder als onder toezicht gestelde. In deze notitie is tot nu toe de rol van de provincie als toezichthouder aan de orde geweest. De verantwoordelijkheid voor dit toezicht is (wettelijk) neergelegd bij het college van Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten zijn dus geen toezichthouder. Dit laat onverlet dat Gedeputeerde Staten verantwoording aan Provinciale Staten afleggen over hun functioneren als toezichthouder. Gedeputeerde Staten streven ernaar om Provinciale Staten te informeren en op de hoogte te houden van hun activiteiten als toezichthouder. Dit betekent bijvoorbeeld dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten jaarlijks informeren over (actualisatie van) de Staat van de Gemeenten en interventies. Provinciale Staten

kunnen het initiatief nemen om hierover in debat te gaan met Gedeputeerde Staten. Ook kunnen zij aanvullende informatie opvragen over de rol van de provincie als toezichthouder.

De provincie is tegelijkertijd onder toezicht gestelde van de rijksoverheid. De uitgangspunten voor het toezicht van de rijksoverheid op de provincies zijn dezelfde als die van de provincie naar gemeenten (sober, proportioneel, risicogericht). Dit betekent dat de rijksoverheid vooreerst vertrouwt op de horizontale verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. In de horizontale verantwoording neemt de planning & controlcyclus (begroting, jaarrekening, voorjaars- en najaarsnota) een belangrijke plaats in. Gedeputeerde Staten streven ernaar om via deze wegen aan Provinciale Staten verantwoording af te leggen over (o.a.) de wettelijke taakbeartiging. Provinciale Staten zijn in positie om Gedeputeerde Staten hierover kritisch te bevragen en zo nodig aanvullende informatie op te vragen.

De rijksoverheid heeft naar het IPO toe aangegeven geen actief (verticaal) toezicht op de provincies te zullen houden en ook geen systematische informatie van de provincies te verwachten over hun wettelijke taakbeartiging⁴. Dit betekent dat de rijksoverheid naar de provincies geen aanpak verkiest zoals Zuid-Holland dat doet naar gemeenten met het afsluiten van bestuursovereenkomsten en het opstellen van een Staat van de Gemeenten. De rijksoverheid vertrouwt op de horizontale verantwoording en controlerende rol van Provinciale Staten. Wanneer de rijksoverheid, op basis van signalen van gemeenten, signalen van bestuurders, ambtenaren, burgers en media etc., verneemt dat de taakbeartiging bij provincies niet op orde is, dan komt zij als toezichthouder (alsnog) in actie. Op basis daarvan kan de rijksoverheid aanvullende informatie opvragen bij de provincie en eventuele vervolgstappen zetten overeenkomstig de interventieladder.

3.6 Breder en beter benutten van toezichtinformatie

Toezicht is geen beleid. Maar Gedeputeerde Staten zijn wel van mening dat toezichtinformatie over de wettelijke taakbeartiging bij gemeenten meer en beter benut kan worden voor andere provinciale activiteiten, zoals het opstellen van beleid, subsidieverstrekking en investeringsbeslissingen. Met de integraal weergegeven toezichtinformatie in de Staat van de Gemeenten ontstaat een beeld van de wettelijke taakbeartiging bij gemeenten en daarmee van potentiële risico's. Wordt er goed bestuurd? Is de gemeente een betrouwbare bestuurlijke partner? Kan zij haar wettelijke taken aan? Kan zij financieel participeren in een project met de provincie? Toezichtinformatie is een belangrijke bron bij het (deels) beantwoorden van deze vragen.

Gedeputeerde Staten en het Directieteam streven naar een situatie waarin het vanzelfsprekend is om toezichtinformatie te benutten. Dit betekent dat management, directeuren en bestuurders, bijvoorbeeld in de voorbereiding op besluitvorming, hier op sturen en gebruik van maken. Een belangrijke voorwaarde is dat de informatie in de Staat van de Gemeenten actueel is, goed ontsloten en makkelijk toegankelijk (via een database in het systeem IDMS/op intranet). Voorts is het van belang dat medewerkers hiervan op de hoogte zijn en blijven. Het Directieteam stuurt hier op en draagt er zorg voor dat deze randvoorwaarden in 2013 (en daarna) geregeld zijn.

⁴ IPO notitie 'Versterking horizontale verantwoording in het kader van het herziene IBT', opgesteld ten behoeve van de Kring van Statengriffiers op 5 april 2012.

Bijlagen:

1. Concept Model bestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht provincie Zuid-Holland – Zuid-Hollandse Gemeenten, inclusief bijlagen toezichtkader (1) en structuur Staat van de Gemeente (2);
2. Rijksbeleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (vastgesteld door GS op 23 augustus 2012);
3. Rijksbeleidskader Schorsing en Vernietiging.