

Generiek interbestuurlijk toezicht van reactief naar proactief

Provincie Zuid-Holland

GS 29 juni 2021

Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding.....	3
2. Wat is generiek interbestuurlijk toezicht en wat is het niet?	4
3. Wat ging hieraan vooraf?.....	5
Wet revitalisering generiek toezicht.....	5
Notitie ‘Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland – Toezicht op basis van vertrouwen’	5
Bestuursovereenkomst	5
Evaluaties	6
4. Het nieuwe beleid	6
Uitgangspunten.....	6
Bestuursovereenkomst.....	6
Uitvoeringsprogramma	7
Wat blijft hetzelfde?	7
Interventieladder	7
Rollen binnen de provincie	7
Wat gaan we anders doen?	8
5. Uitwerking van het systematisch generieke IBT	11
Periodieke toets	11
Uniformiteit en maatwerk	11
Toezichtgebieden.....	11
Het IBT-oordeel.....	12
Het IBT-dashboard	12
Het IBT-proces.....	13
3. Implementatie.....	14

1. Inleiding

In 2012 trad de Wet revitalisering generiek toezicht in werking. Op basis van de uitgangspunten voor het interbestuurlijk toezicht (IBT) in deze wet stelde GS op 20 november 2012 de notitie '[Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland – Toezicht op basis van vertrouwen](#)' vast. Hierin zijn de uitgangspunten en afspraken geformuleerd met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht door de provincie. De provincie hanteert hierbij als belangrijk uitgangspunt: 'vertrouwen op en ruimte geven aan de zelfsturing van gemeenten'. Het in deze notitie geformuleerde beleid is nog steeds van kracht.

Onderdeel van de implementatie van het IBT op basis van bovengenoemde notitie was het sluiten van een bestuursovereenkomst met alle Zuid-Hollandse gemeenten. In de bestuursovereenkomst maakten provincie en gemeenten afspraken over de informatievoorziening en versterking van de horizontale verantwoording tussen college en gemeenteraad.

Landelijk zijn er de afgelopen jaren diverse evaluaties van het IBT 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.

Naast de landelijke evaluaties is in 2020 ook het Zuid-Hollandse IBT-beleid geëvalueerd. De uitkomsten van de landelijke en provinciale evaluaties vormen de basis voor deze beleidsnotitie 'Generiek interbestuurlijk toezicht – van reactief naar proactief', de nieuwe modelbestuursovereenkomst IBT2022 en het concept Uitvoeringsprogramma IBT2022.

2. Wat is generiek interbestuurlijk toezicht en wat is het niet?

Toezicht is het bevoegd verzamelen van informatie ter beantwoording van de vraag of een zaak of handeling voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen, het 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).

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

Toezicht is een 'containerbegrip'; het wordt in de praktijk nogal eens verward met verwante begrippen, als advisering, handhavingstoezicht, monitoring en beleidsevaluatie. Interbestuurlijk toezicht heeft betrekking op de uitvoering van taken op grond van landelijke wetgeving door onder andere gemeenten (medebewind).

Als er geen wettelijke basis is om te interveniëren, is er geen sprake van interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht gaat daarmee ook niet over de kwaliteit van de uitvoering en kwaliteitsverbeteringstrajecten, maar alleen over de vraag: voldoet de gemeente aan de vereisten die de wetgever stelt?

Alleen wanneer een gemeente wettelijke bepalingen niet correct behartigt is er aanleiding voor de provincie om op basis van het interbestuurlijk toezicht te interveniëren. Om te bepalen of tot interventie moet worden overgegaan, doorloopt de provincie een landelijk vastgestelde 'interventieladder' of IBT-ladder. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrumentarium (indeplaatsstelling, schorsing of vernietiging).

Deze beleidsnotitie beperkt zich tot het generieke interbestuurlijk toezicht. Specifiek toezicht, waaronder financieel toezicht en toezicht op de waterschappen, wordt buiten beschouwing gelaten omdat daarvoor andere kaders gelden. Hierbij moet worden opgemerkt dat generiek en specifiek toezicht wel een relatie met elkaar hebben en in voorkomende gevallen integraal bekeken moeten worden. Bijvoorbeeld: een gemeente die moeite heeft om een sluitende begroting vast te stellen en daardoor genoodzaakt is om te bezuinigen loopt meer risico op het niet adequaat uitvoeren van wettelijke medebewindstaken. Om dit bredere inzicht te verkrijgen is in het zogenaamde IBT-dashboard, waarin de provincie de resultaten van het generieke interbestuurlijk toezicht publiceert, ook een financiële indicator opgenomen.

Het systematisch generieke toezicht (met systematisch toezicht wordt bedoeld dat er periodiek onderzoek wordt gedaan) beperkt zich tot taken met een grote maatschappelijke impact. Daarnaast kan er naar aanleiding van signalen of meldingen ook ad-hoc of thematisch onderzoek worden gedaan. In dit laatste geval kan de provincie ingrijpen als blijkt dat op taken die niet onder het systematisch toezicht vallen in strijd met het recht of het algemeen belang wordt gehandeld. De provincie zal ook dan de proportionaliteit van een eventuele interventie in acht nemen en zich er door middel van dialoog en het maken van afspraken voor inzetten om juridische sancties te voorkomen. In alle gevallen, bij systematisch toezicht of het toezicht op basis van signalen, worden alle treden van de IBT-ladder doorlopen, voordat tot sanctie kan worden overgegaan.

3. Wat ging hieraan vooraf?

Wet revitalisering generiek toezicht

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 moest (**efficiënter, effectiever en transparanter**). De toezichtbureaucratie en de daarmee samenhangende bestuurlijke drukte en de toezichtlasten, zouden moeten afnemen. Het kabinet nam de belangrijkste aanbevelingen van de commissie op in de Wet revitalisering generiek toezicht, die per 1 oktober 2012 in werking trad.

Een aantal belangrijke uitgangspunten waarop het (nieuwe) interbestuurlijk toezicht is gestoeld, 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.

Notitie 'Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland – Toezicht op basis van vertrouwen'

Op 20 november 2012 hebben Gedeputeerde Staten de notitie 'Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland – Toezicht op basis van vertrouwen' vastgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten en afspraken geformuleerd met betrekking tot de implementatie van het interbestuurlijk toezicht, zoals dat is herijkt met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht op 1 oktober 2012. Deze uitgangspunten en afspraken zijn nog steeds van kracht. De provincie hanteert als uitgangspunt: 'vertrouwen op en ruimte geven aan de zelfsturing van gemeenten'.

Zie voor de volledige notitie 'Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland – Toezicht op basis van vertrouwen':

<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/interbestuurlijk/@14061/gs-notitie/>

Bestuursovereenkomst

Onderdeel van de implementatie van het IBT op basis van bovengenoemde notitie was het sluiten van een bestuursovereenkomst met alle Zuid-Hollandse gemeenten. In de bestuursovereenkomst maakten provincie en gemeenten afspraken over de informatievoorziening en versterking van de horizontale verantwoording tussen college en gemeenteraad. Deze bestuursovereenkomsten zijn nog steeds van kracht.

Evaluaties

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.

Naast deze landelijke evaluatie is in 2020 ook het Zuid-Hollandse IBT-beleid geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluaties vormen de basis voor deze beleidsnotitie, de nieuwe bestuursovereenkomst en het uitvoeringsprogramma.

4. Het nieuwe beleid

Uitgangspunten

De uitgangspunten voor het interbestuurlijk toezicht blijven op hoofdlijnen hetzelfde:

- De gemeente is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van de medebewindstaken.
- Voor de provincie staat het vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid en het zelfsturende vermogen van de gemeenten centraal.
- De provincie en de gemeente geven het toezicht gestalte door de onderlinge relatie te baseren op transparantie, wederzijds begrip en vertrouwen.
- De provincie oefent haar toezichtstaak sober en proportioneel uit.

Verder is het onze intentie om, samen met de gemeenten en andere provincies, inhoud en vorm te geven aan het toezicht op basis van de in het vorige hoofdstuk gemelde vijf actielijnen uit de Agenda Toekomst (interbestuurlijk) Toezicht.

Bestuursovereenkomst

In een nieuwe bestuursovereenkomsten spreken provincie en gemeenten af zich op de volgende wijze inspannen om een goede uitvoering van de wettelijke medebewindstaken te bevorderen:

- a. Door het versterken van het verbinden van horizontale controle door de gemeenteraad en verticaal toezicht door de provincie.
- b. Door met begrip voor elkaars belangen en omstandigheden te communiceren.
- c. Door via het delen van voorbeelden te leren van het toezicht.
- d. Door het zodanig uniformeren van de uitvoering van het toezicht dat dit goed aan blijft sluiten bij de landelijke afspraken hierover.
- e. Door het toezicht proportioneel te houden en de intensiteit ervan zoveel mogelijk te baseren op de maatschappelijke risico's.

De praktische uitwerking van het generieke interbestuurlijk toezicht vindt plaats via een uitvoeringsprogramma dat onlosmakelijk is verbonden aan de bestuursovereenkomst.

Uitvoeringsprogramma

Er is een Uitvoeringsprogramma opgesteld waarin de volgende onderwerpen nader worden uitgewerkt en/of toegelicht:

- Samenwerking en afstemming met gemeenten
- Het IBT-proces (toetsingscriteria, escalatie en interventie)
- De toezichtgebieden
- De themaonderzoeken
- De toekomstige ontwikkelingen

Het Uitvoeringsprogramma verandert bij wijzigingen van wet- en regelgeving of andere significante ontwikkelingen binnen het interbestuurlijk toezicht en elke wordt afgestemd met de gemeenten. In het Uitvoeringsprogramma is dit afstemmingsproces nader uitgewerkt.

Wat blijft hetzelfde?

Interventieladder

Het generieke toezicht kent twee instrumenten om mee te interveniëren, te weten:

1. Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing
2. Schorsing en vernietiging

Voor een toelichting op deze instrumenten wordt verwezen naar het [Handboek Wet revitalisering generiek toezicht](#).

Als medebewindstaken niet goed worden uitgevoerd kan er sprake zijn van taakverwaarlozing. In dat geval is het instrument indeplaatsstelling inzetbaar. Voordat tot daadwerkelijke indeplaatsstelling wordt overgegaan doorloopt de provincie de treden van de zogenaamde 'interventieladder'.

Interventieladder

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

De toepassing van dit instrument en de voorwaarden waaronder dat plaats vindt blijven ongewijzigd. Wel nieuw is dat de interventieladder (hierna IBT-ladder genoemd) consequenter zal worden ingezet binnen alle toezichtdomeinen.

Rollen binnen de provincie

De IBT-rollen binnen de provincie blijven ongewijzigd. De rol van de portefeuillehouders staat niet ter discussie en past binnen de voorgestelde nieuwe werkwijze.

De commissaris van de koning is portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht en integraal verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht van de provincie. Hij vervult binnen Gedeputeerde Staten een coördinerende en verbindende rol en werkt samen met zijn vakinhoudelijke collega GS-leden. De taakverdeling tussen de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht en de vakinhoudelijke portefeuillehouders is in onderstaande tabel toegelicht.

Taakverdeling portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht en vakinhoudelijke portefeuillehouders

Portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht	Vakinhoudelijke portefeuillehouders
Draagt zorg voor een actueel IBT-dashboard op basis van de afspraken in de bestuursovereenkomst 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 IBT-ladder trede 1 tot en met 3 bij generiek toezicht. Op basis hiervan wordt informatie aangeleverd/beoordeeld voor het IBT-dashboard.
Toepassing van de IBT-ladder vanaf trede 4 (vooraankondiging van juridische interventie) tot en met 6 in samenwerking met de vakinhoudelijke portefeuillehouder(s).	Toepassing van de IBT-ladder vanaf trede 4 (vooraankondiging van juridische interventie) tot en met 6 in samenwerking met de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht.
Informereren van de vakinhoudelijke portefeuillehouders over landelijke en provinciale ontwikkelingen op het terrein van interbestuurlijk toezicht.	Informereren van de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht over ontwikkelingen binnen het vakterrein/domein van zijn portefeuille.

Wat gaan we anders doen?

We passen het toezichtproces en de daaraan gekoppelde beoordeling als volgt aan.

Wijzigingen in het IBT-proces

Oud	Nieuw	Toelichting
Verantwoording door verplichte rapportage Gemeenten zijn verplicht in de jaarstukken een rapportage IBT op te nemen die door de provincie wordt getoetst.	Verantwoording is vormvrij Gemeenten organiseren zelf de wijze waarop zij verantwoording afleggen aan de raad. Zo nodig kan de provincie informatie opvragen over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd.	Hiermee wordt recht gedaan aan de autonomie van gemeenten en kan worden voorkomen dat er meerdere keren over dezelfde taken verantwoording wordt afgelegd.
Indicatoren De provincie beoordeelt ieder jaar de rapportage IBT van gemeenten en koppelt de bevindingen terug. Hoewel veel gemeenten graag van deze toets gebruik maken kost het veel tijd en levert het relatief weinig verbetering op.	Data-analyse De provincie gaat periodiek, op basis van beschikbare data en/of indicatoren, onderzoeken of er <u>mogelijk</u> sprake is van taakverwaarlozing op de toezichtgebieden.	We onderzoeken in hoeverre we het beschikbaar stellen en beoordelen van data per toezichtgebied kunnen automatiseren. De capaciteit die we nu inzetten om de rapportage IBT van gemeenten te beoordelen, kan worden ingezet voor gemeenten die meer aandacht nodig hebben of wensen

Oud	Nieuw	Toelichting
<p>Stoplichtenmodel op basis van indicatoren</p> <p>Het toezichtoordeel op basis van de indicatoren wordt weergegeven in een stoplichtenmodel (groen, oranje of rood). Per toezichtgebied wordt hier verschillend mee omgegaan. Het oordeel oranje of rood zegt in de meeste gevallen weinig over de mate van (structurele) taakverwaarlozing.</p>	<p>Stoplichtenmodel op basis van de IBT-ladder</p> <p>Uit de data-analyse of indicatoren blijkt of er <u>mogelijk</u> sprake is van taakverwaarlozing, maar er is nog geen definitief oordeel.</p> <p>Als er mogelijk sprake is van taakverwaarlozing wordt de gemeente op de eerste trede van de IBT-ladder geplaatst (maar blijft groen). Als blijkt dat er daadwerkelijk een probleem is (taakverwaarlozing) en dit probleem langer blijft aanhouden, stijgt de gemeente op de IBT-ladder en wijzigt de kleur van het oordeel naar geel, oranje etc. Het contact met de gemeente wordt geïntensiveerd.</p>	<p>Het doel is om tijdig te signaleren of iets niet goed gaat en vervolgens samen met de gemeente te zoeken naar oplossingen. Op deze manier gaat de aandacht vooral uit naar gemeenten of taakgebieden die dat nodig hebben. De aandacht richt zich meer naar de voorkant (het proces) en niet meer uitsluitend naar het achteraf rapporteren over resultaten.</p>
<p>Stoplichtenmodel met drie kleuren (groen, oranje en rood)</p> <p>Het oordeel beperkt zich nu tot de kleuren groen, oranje en rood.</p>	<p>Stoplichtenmodel met vijf kleuren (groen, geel, oranje, rood en zwart)</p> <p>Meer kleuren leiden tot een betere differentiatie in het oordeel en een directe koppeling aan de IBT-ladder en de daarbij horende acties.</p>	<p>De extra kleuren en koppeling aan de IBT-ladder is een wens van gemeenten. Tot nu toe was het oordeel te ongenueanceerd en niet gekoppeld aan het proces en acties voor verbetering.</p>
<p>Geen uniformiteit in beoordeling</p> <p>Er is geen sprake van een uniforme werkwijze tussen de toezichtgebieden. Alleen bij Huisvesting vergunninghouders wordt de IBT-ladder structureel toegepast.</p>	<p>Uniforme werkwijze bij oordeelvorming</p> <p>De IBT-ladder wordt zoveel mogelijk uniform toegepast bij alle toezichtgebieden.</p>	<p>Het instrument van de IBT-ladder wordt op een constructieve en transparante manier benut om verbetering te bevorderen. Gemeenten weten beter waar ze aan toe zijn, omdat bepaalde acties zijn gekoppeld aan de trede op de IBT-ladder.</p>

Oud	Nieuw	Toelichting
<p>Geen weging in het oordeel Er vindt geen weging plaats tussen de verschillende toezichtgebieden. In de totaalscore die we een gemeente geven telt elk toezichtgebied even zwaar mee.</p>	<p>Gewogen oordeel Op basis van de maatschappelijk impact (gezondheid, ruimtelijke ordening, leefomgeving) van de verschillende toezichtgebieden willen we het samenvattend oordeel per gemeenten baseren op een gewogen oordeel per toezichtgebied.</p>	<p>Sommige toezichtdomeinen raken inwoners meer dan andere: gezondheid, ruimtelijke ordening en de leefomgeving raken inwoners directer dan informatiebeheer of gemeentefinanciën. Hierin maken we een onderscheid bij het samenvattend oordeel.</p>
<p>IBT-rapportage Jaarlijks stelt de provincie een statische pdf-rapportage op waarin alle oordelen van de gemeenten en die van de provincie zijn samengebracht. De rapportage biedt een totaalbeeld dat pas op z'n vroegst in oktober volgend op het rapportagejaar beschikbaar, omdat het als onderdeel van de gemeentelijke jaarstukken pas op 15 juli beschikbaar is. Dit wordt door alle betrokkenen als te laat ervaren.</p>	<p>IBT-dashboard (website) De IBT-scores die tot stand komen op basis van de trede op de IBT-ladder worden gepubliceerd in het IBT-dashboard en regelmatig geactualiseerd. De komende tijd wordt gewerkt aan een verdere uitbreiding van de informatiedeling met behulp van alle onderliggende data. Aan het eind van ieder jaar wordt het dashboard bevroren, zodat trends zichtbaar blijven.</p>	<p>De gegevens komen hiermee eerder beschikbaar en zijn actueel. Gemeenten die een verbetering laten zien kunnen bijvoorbeeld eerder weer een groene score krijgen of een trede dalen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de kritiek dat de indicatoren te star zijn en de 'menselijke maat' ontbreekt.</p>
<p>Bestuurlijke interventie op basis totaalbeeld Als gemeenten op minimaal drie toezichtdomeinen oranje of rood scoren, vindt pas een interventie in de vorm van een bestuurlijk toezichtgesprek plaats.</p>	<p>Eerst ambtelijk overleg, dan pas bestuurlijke interventie Als gemeenten op minimaal drie toezichtgebieden oranje of rood scoren, gaat de ambtelijk opdrachtgever IBT in gesprek met de gemeente. Als dit niet leidt tot verbetering zal er bestuurlijk worden opgeschaald naar de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht die GS informeert.</p>	<p>Het betreft hier tekortkomingen op meerdere toezichtgebieden, waardoor het meerdere portefeuillehouders betreft. Als er binnen meerdere toezichtgebieden geen verbetering optreedt ligt het voor de hand dat GS de verdere strategie bepalen.</p>

Oud	Nieuw	Toelichting
<p>Bestuurlijke interventie per domein</p> <p>Als meer dan 30% van de gemeenten op een bepaald toezichtdomein niet groen scoren stelt de vakinhoudelijk portefeuillehouder een plan van aanpak op om van de situatie een beeld te krijgen en problemen op te lossen. Pas wanneer de situatie er aanleiding toe geeft, zal er geïntervenieerd worden.</p>	<p>Samen werken aan oplossingen</p> <p>Als een groot aantal gemeenten op een bepaald toezichtgebied slecht scoort kan dat aanleiding vormen om samen met gemeenten een themaonderzoek te doen of kennisdelingsbijeenkomsten te organiseren. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van de vakinhoudelijk portefeuillehouder en de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht.</p>	<p>Deze werkwijze past binnen de ambitie van meer proactief en minder reactief toezicht, een betere dialoog en leren van het toezicht. Door themaonderzoek en kennisbijeenkomsten dragen we bij aan een betere taakuitvoering. De vakinhoudelijk portefeuillehouder gaat hierbij over de inhoud. De ondersteuning (het faciliteren) vindt plaats vanuit de portefeuillehouder interbestuurlijk toezicht.</p>

5. Uitwerking van het systematisch generieke IBT

Periodieke toets

Systematisch toezicht houdt in dat de toezichtbouder op basis van data periodiek toetst of er signalen zijn van mogelijke taakverwaarlozing. Naast de beschikbare data kan de toezichtbouder daarbij ook andere signalen betrekken. Denk daarbij aan berichtgeving in de pers of meldingen van inwoners.

Uniformiteit en maatwerk

Bij het systematisch toezicht wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een uniforme werkwijze voor alle toezichtgebieden. Daarnaast kan er per toezichtgebied sprake zijn van maatwerk, bijvoorbeeld omdat gebruik wordt gemaakt van specifieke informatiebronnen. De uitwerking per toezichtgebied is onderdeel van het Uitvoeringsprogramma.

In landelijke overleggen, waaronder het landelijke coördinatorenoverleg IBT, wordt verkend in hoeverre ook tussen de provincies meer uniformiteit in het uitvoeren van het generieke toezicht kan worden bereikt. Dit kan op termijn gevolgen hebben voor het Uitvoeringsprogramma.

Toezichtgebieden

Het toezicht is gebaseerd op risico's. Dit houdt in dat de aandacht die een gemeente krijgt afhangt van de maatschappelijk impact als er iets fout gaat. Op de taken met de grootste maatschappelijke impact of risico's wordt periodiek of systematisch toezicht uitgevoerd.

Na de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2012 is op basis van een risico-inventarisatie gekozen voor de huidige toezichtgebieden (zie paragraaf 2.4). Na afstemming in het landelijke Coördinatorenoverleg IBT is vastgesteld dat er op dit moment geen aanleiding is dit te wijzigen.

Het systematisch onderzoek richt zich dus op taken met een grote maatschappelijke impact op het moment dat het in de uitvoering fout gaat. Denk daarbij aan een goede en veilige leefomgeving of het borgen van een transparante en toegankelijke overheid. Op basis van dit uitgangspunt is in 2012,

bij de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht, gekozen voor de volgende toezichtgebieden:

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

Wanneer een toezichtgebied wijzigt zal het Uitvoeringsprogramma worden aangepast.

Wijzigingen in de wet- en regelgeving houdt het landelijke coördinatorenoverleg in de gaten. Als dat aanleiding geeft voor andere of nieuwe toezichtgebieden, zullen we daarvoor zoveel aansluiten bij de in het coördinatorenoverleg of het IPO afgesproken lijn.

aandacht die een gemeente krijgt is afhankelijk van het toezichtgebied, maar ook van de mate waarin er (mogelijk) sprake is van taakverwaarlozing binnen het toezichtgebied. Om dit te bepalen wordt gebruik gemaakt van de IBT-ladder.

Ieder periodiek IBT-onderzoek start met een data-analyse. Op basis van (aan de provinciale toezichthouder beschikbaar gestelde) informatie kijkt de toezichthouder of er mogelijk sprake is van onvoldoende taakuitvoering door de gemeente. Als op basis van de data-analyse geen sprake is van vermoedelijke taakachterstand of taakverwaarlozing, is het onderzoek afgerond.

Als er twijfels zijn over de taakuitvoering, wordt de zogenaamde IBT-ladder als instrument toegepast. De IBT-ladder bestaat uit een aantal stappen met als doel eventuele misstanden op te sporen en gezamenlijk op zoek te gaan naar oplossingen en zo op termijn te komen tot een goede taakuitvoering door de gemeente. Alles is gericht op het oplossen van knelpunten die een risico vormen voor inwoners.

De stappen op de ladder bestaan onder andere uit het delen van informatie, voeren van dialoog en zo nodig maken van afspraken voor verbetering. Hoe hoger de trede op de ladder, hoe meer aandacht de provincie voor de gemeente zal hebben. Na een intensief ambtelijk samenwerkingstraject kan, als dat nog niet tot de noodzakelijke oplossingen heeft geleid, bestuurlijk worden opgeschaald.

De ladder moet ambtelijke en/of bestuurlijke samenwerking bevorderen, waardoor het maatschappelijk belang van de medebewindstaken kan worden geborgd en juridische interventie door de provincie voorkomen.

Het IBT-oordeel

Om inzicht te geven in hoeverre gemeenten in Zuid-Holland hun taken in medebewind goed uitvoeren, geeft de provincie vanuit het systematisch onderzoek een oordeel. Het betreft een oordeel per toezichtgebied en een overkoepelend oordeel per gemeente. Het oordeel is direct gekoppeld aan de trede op de IBT-ladder, zoals hierboven geschetst.

Het IBT-dashboard

Het provinciale oordeel publiceren wij in het IBT-dashboard. Het dashboard wordt continu bijgewerkt, zodat het altijd recente informatie bevat. Het dashboard is hier te raadplegen [Dashboard IBT](#) [of: <https://arcg.is/fTbzOO>]

Het IBT-proces

Hierboven is toegelicht dat we het IBT-oordeel per toezichtgebied koppelen aan de trede op de IBT-ladder. Ter verduidelijking is het proces samengevat in onderstaand schema. Afwijkingen (maatwerk) per toezichtgebied zijn mogelijk en worden verwerkt in het Uitvoeringsprogramma.

De IBT-ladder

Gebeurtenis	IBT-ladder	Oordeel	Actie
Beoordelen data en indicatoren.	N.v.t.	Groen	Periodiek toetst de provincie op basis van data en indicatoren of er mogelijk sprake is van onvoldoende taakuitvoering.
Op basis van data-analyse is er mogelijk sprake van taakverwaarlozing	1.Signaleren	Groen	De provincie kijkt of meer informatie beschikbaar is en stemt dit zo nodig af met de gemeente. Blijkt dat de taak structureel goed wordt uitgevoerd, dan is er geen signaal van taakverwaarlozing en blijft het oordeel 'groen'.
De provincie heeft meer informatie nodig om goed te kunnen beoordelen in hoeverre er sprake is van taakverwaarlozing.	2.Informatie opvragen en beoordelen	Geel	<p>Tijdens deze stap vindt ambtelijke dialoog plaats. Op basis van aanvullende informatie kan worden vastgesteld of de taak (structureel) goed wordt uitgevoerd. Als dat zo is, dan is er geen sprake van taakverwaarlozing ('groen'). Als dat niet zo is, dan stijgt de gemeente een trede op de ladder en wordt het oordeel 'oranje'.</p> <p>Als blijkt dat er al een concreet verbeterplan is of er sprake is van een tijdelijke situatie, is er mogelijk geen sprake van taakverwaarlozing, maar slechts van een tijdelijke achterstand in de taakuitvoering. In dat geval kan de toezichthouder besluiten dat de gemeente op trede 2 van de ladder blijft, totdat de achterstand is weggewerkt. Dit is maatwerk. Als de achterstand verwijtbaar is of er onvoldoende verbetering optreedt, dan is er sprake van taakverwaarlozing en stijgt de gemeente op de ladder.</p> <p>Een verbeterplan is vormvrij, maar moet wel zo concreet en reëel zijn dat de toezichthouder de haalbaarheid kan inschatten.</p> <p>De gemeente blijft op deze trede van de ladder staan zolang de achterstand niet is opgelost en de termijnen van het 'verbeterplan' nog niet zijn overschreden. Als binnen de termijnen van het 'verbeterplan' de achterstand niet is opgelost, wordt het oordeel 'oranje'.</p>

Gebeurtenis	IBT-ladder	Oordeel	Actie
Er is sprake van taakverwaarlozing en er lijkt onvoldoende voortgang te zijn in het oplossen van de achterstand.	3a. Afspraken maken met termijn, ambtelijk	Oranje	Er vindt ambtelijke dialoog plaats. Dit moet binnen één jaar na de constatering resulteren in een (aangepast) verbeterplan (afspraken) waarin de gemeente concrete acties heeft vastgelegd met daarbij met de toezichthouder afgestemde termijnen. Op basis van deze concrete afspraken kan de gemeente een stap terug op de ladder en wordt het oordeel weer 'geel'.
	3b. Afspraken maken met termijn, bestuurlijk	Rood	Als ambtelijke dialoog niet binnen één jaar resulteert in een oplossing wordt er bestuurlijk opgeschaald. Zo nodig of desgewenst kan ook eerder al een bestuurlijke dialoog worden gestart.
De gemeente geeft onvoldoende invulling aan de gemaakte afspraken.	4 Vooraankondiging sanctie	Rood	Er vindt bestuurlijk overleg plaats. De provincie stuurt een vooraankondiging van de geplande interventie (indeplaatsstelling) en geeft de gemeenten de gelegenheid om binnen een in die brief gestelde termijn alsnog een concreet verbeterplan in te dienen.
Voorgaande stappen hebben nog niet geleid tot overeenstemming of verbeteringen.	5 Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn.	Zwart	De provincie neemt een besluit tot indeplaatsstelling. Dit besluit kan zijn opgebouwd uit deelstappen met verschillende termijnen.
Aan (een van) de termijn(en) wordt niet voldaan.	6 Uitvoeren sanctie	Zwart	De provincie gaat feitelijk over tot indeplaatsstelling.

3. Implementatie

De Bestuursovereenkomst IBT2022 is vooral een intentieovereenkomst waarin de provincie en gemeenten afspreken om gezamenlijk te werken aan de uitgangspunten voor het IBT. Deze uitgangspunten zijn in lijn met de actielijnen van de Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT) die een doorlooptijd kennen van vijf jaar. Ook de ambities van Zuid-Holland zullen niet in één keer gerealiseerd kunnen worden. In 2022 en daarna werkt de provincie het data-gedreven toezicht en de informatievoorziening verder uit, in samenwerking met de gemeenten en voor zover mogelijk met de andere provincies.

De bestuursovereenkomst IBT2022 is van kracht met ingang van 1 januari 2022. De uitwerking ervan vindt plaats in het Uitvoeringsprogramma IBT2022. Om ervaring op te kunnen doen met de nieuwe werkwijze moet 2022 als overgangsjaar worden gezien. In dat jaar werken we verder aan het IBT-dashboard en de daarvoor benodigde data. Daarnaast gaan we aan de slag met de eventuele gevolgen voor het toezicht van de invoering van de Omgevingswet. Tot slot zijn we met andere provincies aan de slag met de actielijnen van de ATT.

Samenvattend kan worden gesteld dat het nieuwe IBT-beleid op 1 januari 2022 kan worden geëffectueerd, maar dat de periode daarna moet worden benut om samen met gemeenten en andere provincies verder invulling te geven aan de uitgangspunten zoals verwoord in de Bestuursovereenkomst IBT2022.