

Datum

14 november 2023

Ons kenmerk

PZH-2023-841234345
DOS-2023-0001261

Bijlagen

1

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Jaarlijkse informatie inzake Generiek interbestuurlijk toezicht

Geachte Statenleden,

Met deze brief informeren wij u over de actuele stand van zaken met betrekking tot het generiek interbestuurlijk toezicht (IBT) op alle Zuid-Hollandse gemeenten.

Scope

In het [Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht](#) is het doel van interbestuurlijk toezicht als volgt geformuleerd: "Interbestuurlijk toezicht is er omdat de overheid haar taken blijvend goed wil uitvoeren en inwoners en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat dit beschermd en geborgd is". Interbestuurlijk toezicht is een wettelijke taak van de provincie, die zijn basis vindt in de Gemeentewet en de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233). Provincies kunnen binnen dit wettelijk kader zelf invulling geven aan het interbestuurlijk toezicht en zich daarbij richten op alle wettelijke medebewindstaken van gemeenten, voor zover het Rijk daar geen toezicht op houdt. Zo houdt het Rijk bijvoorbeeld toezicht op de medebewindstaken onderwijs, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Het actuele IBT-beleid van Zuid-Holland is vastgelegd in de GS-notitie ['Generiek interbestuurlijk toezicht van reactief naar proactief'](#) van 19 juni 2021.

Hoewel het IBT dus betrekking heeft op alle medebewindstaken van gemeenten, moeten provincies keuzes maken waar zij hun capaciteit op inzetten. Provincies stemmen de invulling en aanpak van het IBT onderling af in het landelijke coördinatorenoverleg IBT, waarin ook het ministerie van BZK en de VNG zijn vertegenwoordigd. In dit landelijk overleg is afgesproken dat provincies systematisch toezicht houden op die taken waarvan de impact op de maatschappij het grootst is op het moment dat gemeenten die taken niet op orde hebben. Het betreft de volgende taken, die de provincie Zuid-Holland 'toezichtgebieden' noemt:

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

Op de overige medebewindstaken van gemeenten houden provincies geen actief toezicht.

Als provincie voeren wij het IBT sober en proportioneel uit en handelen alleen op basis van signalen. Wij grijpen alleen in als het algemeen belang wordt geschaad en de impact op de maatschappij of de leefomgeving groot is. Dit betekent dat er duidelijke indicaties moeten zijn dat iets niet goed gaat,

anders is er voor de provincie geen aanleiding om in te grijpen. Op dit moment spelen er geen casussen waarbij de provincie op het punt staat dit te doen.

Wat ging er vooraf?

Na een traject van evaluatie, afstemming en besluitvorming ondertekenden alle Zuid-Hollandse gemeenten eind 2021 de *Bestuursovereenkomst generiek interbestuurlijk toezicht 2022* met de provincie. Per 1 januari 2022 traden de bestuursovereenkomst en het daaraan gekoppelde *Uitvoeringsprogramma generiek interbestuurlijk toezicht 2022* in werking en kwamen de bestaande bestuursovereenkomsten uit 2013 te vervallen. U vindt deze stukken op de pagina [Interbestuurlijk toezicht](#) van de provinciale website.

Het jaar 2022 stond voornamelijk in het teken van de afwikkeling van het oude en de implementatie van het nieuwe IBT. Het nieuwe IBT houdt onder meer in dat wij vooral kijken naar de ontwikkeling bij gemeenten, in plaats van éénmaal per jaar achteraf een oordeel te geven. Wij beoordelen gemeenten op basis van een IBT-interventieladder die bestaat uit zes stappen, van signaleren tot juridische interventie. Juridische interventie betekent dat de provincie in de plaats treedt en de taak van de desbetreffende gemeente overneemt op kosten van die gemeente. Er zijn geen recente voorbeelden waarbij wij hiertoe moesten overgaan, mede dankzij de goede werking van het IBT.

Ook ontwikkelden we een IBT-dashboard, waarmee we de meest actuele IBT-informatie van en over gemeenten online publiceren. Het dashboard vindt u [hier](#). Iedereen kan hier lezen en zien in hoeverre gemeenten voldoen aan hun wettelijke taken en gemeenten zelf kunnen hun raden via het dashboard informeren. Het dashboard geeft inzicht in alle toezichtgebieden en bevat ook de informatie over eerdere jaren en toont daarmee het totaalbeeld dat wij als provincie van gemeenten hebben.

Actuele ontwikkelingen

Uitvoeringsprogramma generiek interbestuurlijk toezicht 2024

In 2023 hebben wij gewerkt aan een actualisatie van het Uitvoeringsprogramma. Deze actualisatie is onder meer noodzakelijk vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024, die leidt tot wijzigingen in het toezicht voor de toezichtgebieden 'Omgevingsrecht' en 'Monumenten en archeologie'. Voor het toezicht op Monumenten en archeologie speelde daarnaast mee dat er landelijke afspraken zijn gemaakt over de invulling van het interbestuurlijke toezicht door provincies. Alle provincies hanteren nu één uniforme basis voor het toezicht voor dit toezichtgebied. De wijzigingen voor beide toezichtgebieden hebben geresulteerd in het *Uitvoeringsprogramma generiek interbestuurlijk toezicht 2024* dat wij op 4 juli jl. hebben vastgesteld en als bijlage aan deze brief is gevoegd.

Het Uitvoeringsprogramma is tot stand gekomen in ambtelijke afstemming met diverse gemeenten en hebben wij na de vaststelling op 4 juli jl. aan alle colleges van B&W gestuurd om hen de gelegenheid te geven ook bestuurlijk op de inhoud te reageren. De hierop ontvangen bestuurlijke reacties vormen op dit moment geen aanleiding tot aanvullende besluitvorming onzerzijds, zodat het Uitvoeringsprogramma op 1 januari 2024 in werking kan treden. Mede op basis van de ontvangen bestuurlijke reacties blijven wij de verdere ontwikkeling van het Uitvoeringsprogramma ook in 2024 onderzoeken. Daarnaast zullen wij het Uitvoeringsprogramma opnieuw actualiseren als nieuwe wetgeving dit noodzakelijk maakt.

Hoe staan de Zuid-Hollandse gemeenten er voor?

Het diagram in figuur 1 geeft op basis van het zogenaamde stoplichtmodel aan waar de Zuid-Hollandse gemeenten op 1 september 2023 voor 4 van de 5 toezichtgebieden op de IBT-interventieladder stonden. Voor de huisvesting vergunninghouders is de peildatum 1 juli 2023. In dit model:

- geeft de kleur groen aan dat geen interventie nodig is.
- geeft de kleur geel aan dat een gemeente niet in staat is om tijdig alle informatie aan te leveren, die wij voor een goede beoordeling nodig hebben óf dat de gemeente aan een verbetertraject is begonnen, maar nog niet vaststaat dat ze (weer) aan de wettelijke criteria voldoen.
- geeft de kleur oranje aan dat er zaken structureel niet op orde zijn. Met deze gemeenten worden ambtelijk afspraken gemaakt over het opstellen en monitoren van een verbeterplan.
- geeft de kleur rood aan dat het verbeterplan niet tot verbetering heeft geleid en er actief (bestuurlijk) toezicht wordt uitgevoerd. In deze fase vindt eerst bestuurlijk overleg plaats, dat leidt tot bestuurlijke afspraken. Mochten ook deze afspraken niet tot verbetering leiden volgt een brief naar de gemeente waarin wij aankondigen voornemens te zijn over te gaan tot indeplaatsstelling als niet binnen de daartoe gestelde termijn aan de wettelijke criteria wordt voldaan.



Figuur 1

Stand van zaken per toezichtgebied

Huisvesting vergunninghouders

Op 1 januari 2023 stonden bijna alle gemeenten op trede 0 van de interbestuurlijke interventieladder. Slechts twee gemeenten haalden de taakstelling niet en stonden op bestuurlijke treden. De gemeente Barendrecht was een van deze gemeenten, maar haalde de taakstelling op 1 juli 2023 alsnog en voorkwam daarmee indeplaatsstelling door de provincie. Voor het jaar 2023 zijn de halfjaarlijkse taakstellingen huisvesting vergunninghouders erg hoog en lukt het gemeenten niet

of nauwelijks deze te halen. Daardoor stijgen veel gemeenten op de interbestuurlijke interventieladder. Op 1 juli 2023 stonden 33 gemeenten op de interventieladder waarvan 20 op trede 2a en 1 op trede 3. De taakstelling voor de tweede helft van 2023 bleek te hoog ingezet en is daarom door het ministerie van Justitie en Veiligheid tussentijds verlaagd. Op 1 oktober 2023 vond weer het tussentijdse meetmoment plaats, waarbij is gekeken of gemeenten op schema liggen om de taakstelling te halen. Hierbij geldt dat een gemeente 50% of meer van de taakstelling moet realiseren om niet te stijgen op de interventieladder. De provincie als geheel behaalde hierbij een realisatiecijfer van 35%; per 1 oktober staan 31 gemeenten op trede 2a 'informatie opvragen en valideren' en 1 gemeente op trede 3 'afspraken maken bestuurlijk'.

Als provincie voeren wij toezichtgesprekken met gemeenten, delen actief kennis over regelingen vanuit het Rijk en bevorderen het flexwonen via ons programma Flexwonen en de inzet van de Vliegende brigade. Gemeenten zelf zijn naarstig op zoek naar oplossingen voor de huisvesting van vergunninghouders, maar omdat deze groep voor meer dan 80% uit alleenstaanden bestaat maakt dit de opgave erg lastig. De provincie zet zich daarom ook in voor het laten bijbouwen van sociale huurwoningen. Zodra een gemeente op trede 4 'vooraankondiging van juridische indeplaatsstelling' terecht komt, omdat de gemeente niet heeft voldaan aan de taakstelling, zullen wij u hierover actief informeren en dit besluit publiceren in het provinciaal blad.

Archief- en informatiebeheer

Wij beoordelen binnen dit toezichtgebied met name of het college van B&W tijdig het verslag van de gemeentearchivaris vaststelt, diens aanbevelingen opvolgt in de vorm van een vastgesteld verbeterplan en tijdig de raad en de provincie informeert. Uit de IBT-rapportages van gemeenten over het jaar 2021 komt een beeld naar voren dat wijst op een lichte verbetering bij het op orde krijgen en houden door gemeenten van hun digitale archief- en informatiebeheer. Van de 52 gemeenten voldoen er eind 2022 13 aan de gestelde wettelijke eisen, is er slechts één die onvoldoende (oranje) scoort en zijn de overige 38 hard aan het werk met de inrichting en verbetering van hun digitale informatiebeheer en de bewaking van de inhoudelijke kwaliteit en duurzaamheid van informatie.

Met de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo) in 2022 kreeg het belang van een betrouwbare en toegankelijke informatiehuishouding extra aandacht. Ook onderwerpen rond informatiebeveiliging, privacy en gegevensbescherming blijven het nieuws halen en op de agenda's van gemeentebesturen komen. Tegelijkertijd geven de verslagen van de gemeentelijke toezichthouders aan dat het informatiebeheer bij gemeenten onvoldoende op orde is om aan alle wettelijke eisen en digitale veranderingen in de maatschappij te voldoen. Ook blijven sommige gemeenten achter in de aanpak en oplossing van de door hun gemeentearchivaris geconstateerde problemen en knelpunten.

Omgevingsrecht

Het IBT omgevingsrecht beoordeelt of gemeenten de VTH-beleidscyclus zodanig hebben ingericht dat deze voldoet aan minimale wettelijke vereisten. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een instrument om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te beschermen en te bevorderen.

Op 31 december 2022 hadden 35 van de toen nog 52 gemeenten alle wettelijk vereiste VTH-beleidsdocumenten. Bij 13 van deze 35 waren er stukken niet tijdig bestuurlijk vastgesteld en/of was de gemeenteraad niet (tijdig) geïnformeerd. Bij 17 gemeenten ontbraken een of meerdere van de VTH-beleidsdocumenten.

In 2023 zien we een toename van het aantal gemeenten die de beleidsdocumenten niet tijdig vaststellen. In augustus 2023 beschikten 37 van de 50 gemeenten over de op dat moment vereiste

beleidsdocumenten, maar hadden 27 van hen vertraging bij de bestuurlijk vaststelling. Bij 13 gemeenten ontbraken een of meerdere van de vereiste documenten.

In overeenstemming met de afspraken uit de Bestuursovereenkomst generiek interbestuurlijk toezicht voeren wij ambtelijke gesprekken met gemeenten. Zo hebben wij ambtelijke afspraken gemaakt met gemeenten waar beleidsdocumenten ontbreken en met gemeenten waar al meerdere jaren sprake is van een te late vaststelling. Op advies van de provincie zullen sommige gemeenten dit jaar en ook volgend jaar niet alle vereiste beleidsdocumenten hebben. Dit advies is gegeven in het licht van de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, die beiden op 1 januari 2024 in werking treden. Ons advies aan die gemeenten is om dit jaar voorbereidingen te treffen voor de nieuwe wetgeving en de focus te leggen op een goede en structurele borging van de VTH-beleidscyclus binnen de organisatie.

Ondanks enkele tekortkomingen in sommige gemeenten krijgt de VTH-beleidscyclus bij de meeste gemeenten voldoende aandacht. Onvoldoende aandacht is veelal te wijten aan de huidige krapte op de arbeidsmarkt, waardoor gemeenten te kampen hebben met capaciteitsproblemen.

In het Uitvoeringsprogramma 2024 zijn doel, belang en beoordelingscriteria voor IBT omgevingsrecht verduidelijkt. Zo is een nieuw beoordelingscriterium toegevoegd, te weten “het voldoen aan de wettelijke verplichting tot het hebben van een vastgestelde Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht”.

Ruimtelijke ordening

Het IBT op ruimtelijke ordening heeft als doel ervoor te zorgen dat gemeenten beschikken over bestemmingsplannen, die het gehele grondgebied dekken. Vervolgens moeten deze bestemmingsplannen binnen de gestelde implementatietermijn voldoen aan de instructieregels van het ruimtelijk deel van de Omgevingsverordening (afdeling 6.2), zoals geldend in het jaar 2021.

Op 31 december 2022 beschikten 44 van de 52 Zuid-Hollandse gemeenten over grondgebied-dekkende bestemmingsplannen, die aan de Omgevingsverordening voldoen. Ten opzichte van vorig jaar is deze score gelijk gebleven. De overige acht gemeenten zijn geplaatst op trede 2 van de IBT-interventieladder (informatie opvragen en valideren) en hebben de kleur geel. Dit betekent dat er geen sprake is van taakverwaarlozing, maar slechts van achterstand in de uitvoering. Het gaat om gemeenten met een bestemmingsplan of onderdelen ervan die nog niet overeenkomstig alle instructieregels uit de Omgevingsverordening zijn vastgesteld. Deze gemeenten beschikken wel over een verbeterplan of plan van aanpak met daarin een planning om deze laatste achterstanden in de komende jaren in te lopen.

Monumenten en archeologie

Het toezichtgebied monumenten en archeologie ontbreekt in figuur 1 omdat wij over het jaar 2022 geen informatie bij gemeenten hebben opgevraagd. Tot 2022 toetsten wij of een gemeente over een deskundige monumentencommissie beschikte en bleken alle gemeenten hieraan te voldoen. Als provincie gaan wij deze systematiek met ingang van 1 januari 2024 wijzigen en daarom hebben wij deze indicator met ingang van 2022 laten vervallen. Op basis van landelijke afspraken gaan alle provincies gebruik maken van de data uit de tweejaarlijkse Erfgoedmonitor van het Rijk. Voor Zuid-Holland zijn deze landelijke afspraken samen met gemeenten uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma 2024 dat wij komend jaar gaan implementeren.

Toekomstige ontwikkelingen IBT

In 2018 ondertekenden de VNG, het IPO en de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT) . Het hierop gebaseerde Actieplan uit 2020 eindigt eind 2023. Dit betekent niet dat de provincies en andere overheden stoppen met het werken aan de verdere ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht. Wij blijven hier samen met andere overheden mee doorgaan. Zo zal de focus de komende periode met name gericht zijn op het verder uniformeren van het toezicht binnen de hierboven behandelde toezichtgebieden.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit

Bijlagen

1. Uitvoeringsprogramma generiek interbestuurlijk toezicht 2024