



provincie **HOLLAND**
ZUID

Nota evaluatie en doorontwikkeling Interbestuurlijk Toezicht

6 oktober 2015

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

1. Aanleiding

Eind 2014 voerde de provinciale Eenheid Audit en Advies (EAA) een evaluatie van de Bestuursovereenkomst IBT uit. Daarnaast vond in opdracht van het ministerie van BZK een landelijke Tussenmeting IBT plaats. Het resultaat van beide evaluaties (paragraaf 2) is besproken in de Bestuurlijke werkgroep IBT¹ (paragraaf 3), het college van Gedeputeerde Staten (paragraaf 4) en de Statencommissie Bestuur en Middelen (paragraaf 5). De door GS en de Bestuurlijke werkgroep gemaakte afspraken zijn de basis voor de doorontwikkeling van IBT. Ook de door de Statencommissie aan de CdK (als portefeuillehouder voor IBT) gegeven suggesties zijn hierin verwerkt. In overleg en afstemming met vertegenwoordigers van gemeenten en de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (paragraaf 6) zijn verbetervoorstellen opgesteld (paragraaf 7 en bijlage 1).

2. Resultaat evaluaties IBT

De evaluatie door de provinciale Eenheid Audit en Advies van de Bestuursovereenkomst IBT en de tussenmeting IBT door het ministerie van BZK hebben geleid tot de volgende hoofdlijnen:

1. Hoofdlijn evaluatie EAA:

- Het proces en de samenwerking tussen provincie en gemeenten verloopt goed;
- De titel "Staat van de Gemeente(n)" dekt de lading van de inhoud van de rapportage niet;
- Houd de rapportage compact en beperk deze tot de selectie van domeinen waarbij de provincie als interbestuurlijk toezichthouder een wettelijke taak heeft;
- IBT staat onvoldoende op de bestuurlijke agenda van de gemeenteraden;
- Voor de doorontwikkeling van het IBT zijn van belang:
 - Een meer actuele rapportage;
 - Het verbeteren van de inhoud door het ontwikkelen van meer betekenisvolle indicatoren.

2. Hoofdlijn landelijke Tussenmeting IBT:

- Provincies hebben hun nieuwe rol als interbestuurlijk toezichthouder adequaat opgepakt;
- Gemeenten waarderen duidelijkheid en beperking van de gevraagde informatie;
- De horizontale controle van de raden op de colleges moet de komende jaren nader vorm krijgen;
- Raadsleden geven aan dat de ontvangen hoeveelheid en aard van de informatie minder goed aansluit op de informatiebehoefte;
- De ontwikkeling van het IBT verloopt in lijn met de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt): sober, proportioneel, risicogericht en op afstand.

3. Bestuurlijke werkgroep IBT

De aanvankelijke inzet van de bestuurlijke werkgroep was om de IBT-rapportage inhoudelijk te verbreden met andere domeinen om zo een rapportage te ontwikkelen die met recht een 'Staat van de Gemeenten' is. Mede gelet op de reactie van het bestuur van de VZHG was daarvoor onvoldoende draagvlak.

Door de bestuurlijke werkgroep is afgesproken:

- De IBT-rapportage compact te houden, waarbij deze zich uitsluitend richt op de selectie van domeinen waarop de provincie als toezichthouder een wettelijke taak heeft;
- De titel 'Staat van de Gemeenten' te wijzigen in 'Rapportage Interbestuurlijk Toezicht', omdat deze titel beter aansluit bij de inhoud;
- De door gemeenten aan de provincie toe te zenden IBT-informatie te blijven koppelen aan het proces van de jaarrekening;
- Dat de provincie in het kader van de doorontwikkeling van IBT verbetervoorstellen voor indicatoren afstemt met de gemeenten en de VZHG.

¹ De bestuurlijke werkgroep bestaat uit: de Commissaris van de Koning (voorzitter), acht gemeentebestuurders die elk één van de acht regio's in Zuid-Holland vertegenwoordigen en de bestuurlijk secretaris van de VZHG.

4. Besluitvorming Gedeputeerde Staten

Meer actuele rapportage

Op 11 november 2014 hebben GS besloten dat de tweede IBT-rapportage over 2014 meer actueel moet zijn dan de eerste over 2013 door deze al in juni 2015 vast te stellen en te publiceren. Deze planning is in strijd met de voor gemeenten in de bestuursovereenkomst opgenomen afspraak om uiterlijk 15 juli 2015 de door de raden vastgestelde IBT-informatie aan de provincie toe te zenden. Aangezien de raad primair toezichthouder is en het horizontale toezicht – in lijn met de GS-visie ‘Toezicht op basis van vertrouwen’ – voorafgaat aan het verticale toezicht van GS, is op voorstel van de portefeuillehouder IBT op 3 juni 2015 in GS afgesproken om de IBT-rapportage niet in juni maar begin oktober vast te stellen en te publiceren. Daarmee is de rapportage actueler dan de in 2014 vastgestelde rapportage. Dit voorstel doet ook recht aan de in het Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 opgenomen inzet van GS om de gemeenteraden te helpen op een goede wijze invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende taak. Zonodig worden op basis van actuele toezichtinformatie (conceptstukken IBT) en/of signalen de per domein gewenste acties genomen, vooruitlopend op de besluitvorming van GS in oktober 2015.

Nieuwe titel: “Rapportage Interbestuurlijk Toezicht”

Naar aanleiding van de evaluatie en het voorstel van de Bestuurlijke werkgroep IBT willen GS de titel “Staat van de Gemeenten” wijzigen in “Rapportage Interbestuurlijk Toezicht”. Deze titel sluit beter aan bij de inhoud van de rapportage, aangezien deze zich beperkt tot een selectie van domeinen, waarbij de provincie als interbestuurlijk toezichthouder een wettelijke taak heeft. De naam “Staat van de Gemeenten” suggereert immers veel meer dan de rapportage feitelijk aan informatie bevat.

Verbetervoorstellen indicatoren

GS steunen het voorstel van de bestuurlijke werkgroep om in het kader van de doorontwikkeling van IBT verbetervoorstellen voor indicatoren op te stellen en deze af te stemmen met gemeenten en de VZHG. De EAA-evaluatie onderstreept het belang van het opstellen van meer betekenisvolle indicatoren.

5. Suggesties Statencommissie Bestuur en Middelen

De Statencommissie Bestuur en Middelen heeft in de vergaderingen van 26 november 2014 en 17 juni 2015 de onderstaande suggesties gegeven aan de CdK voor de doorontwikkeling van IBT:

- Maak een meer actuele IBT-rapportage;
- Wijzig de titel “Staat van de Gemeenten”;
- Zorg er bij het ontwikkelen van de indicatoren voor dat niet teveel wordt gevraagd aan gemeenten;
- Gelet op de behoefte aan transparantie is het van belang om die de komende jaren uit te breiden;
- Aangezien het horizontaal toezicht van de raad op het college nog niet goed werkt, is het van belang om IBT onder de aandacht van de raadsleden te brengen. IBT staat nog onvoldoende op de bestuurlijke agenda. Dat kan bijvoorbeeld door het organiseren van een raadsledendag.

6. Afstemming doorontwikkeling IBT met gemeenten en VZHG

Op 3 juni 2015 heeft een bijeenkomst doorontwikkeling IBT plaatsgevonden met vertegenwoordigers van gemeenten, provincie en VZHG. De provincie heeft verbetervoorstellen voor de indicatoren van de domeinen ruimtelijke ordening, omgevingsrecht, externe veiligheid en financiën in concept gepresenteerd. Tevens is nagedacht over het versterken en stimuleren van het horizontaal toezicht van de raden op het college. De provincie heeft de door gemeenten gedane verbetersuggesties verwerkt in een nieuw conceptvoorstel dat aan alle 60 gemeenten is voorgelegd met het verzoek om daarop te reageren. Mede op basis van de ontvangen reacties zijn de in deze nota opgenomen verbetervoorstellen geformuleerd.

7. Verbetervoorstellen

Naast de actualiteit en naamgeving van de IBT-rapportage ligt de focus voor de doorontwikkeling van IBT op het verbeteren van de indicatoren (zie 7.1) en het stimuleren en versterken van het horizontaal toezicht van de gemeenteraden op de colleges van B&W (zie 7.2). In beide paragrafen volgen verbetervoorstellen.

7.1 Verbetervoorstellen indicatoren

Ruimtelijke ordening

Een belangrijk nadeel van het huidige beoordelingskader voor ruimtelijke ordening is dat de gemeentelijke score alleen gebaseerd is op het in de bestemmingsplannen verwerken van de provinciale belangen. Dat is een nogal 'enge' benaderingswijze. Daarnaast is het beoordelingskader zwart-wit, doordat een gemeente automatisch 'oranje' of 'rood' scoort als ze in het voorgaande jaar één zienswijze of één reactieve aanwijzing heeft gehad. Het kader biedt daardoor weinig ruimte voor nuance. Een meer principiële punt is dat het niet verstandig is om het specifieke toezicht nogmaals over te doen in het kader van het generieke toezicht van de Wet revitalisering generiek toezicht. Of de provinciale ruimtelijke belangen goed in de plannen zijn geborgd, wordt al via het specifieke toezicht in het oog gehouden.

Het IBT heeft als doel om de (fysieke) veiligheid van burgers te bevorderen. Als gemeenten zich aan wetten en regels houden, beperkt dit de risico's voor burgers en hun omgeving zoveel mogelijk. Vanuit de Wet ruimtelijke ordening worden er aan gemeenten de volgende eigen gesteld:

- De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd (artikel 2.1, eerste lid);
- De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven (artikel 3.1, eerste lid);
- De bestemming van gronden, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels, wordt binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw vastgesteld (artikel 3.1, tweede lid).

In bijlage 1 is een verbetervoorstel opgenomen waarbij wordt aangehaakt op in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen eisen betreffende de vaststelling van één of meer structuurvisies, bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen (art. 3.38 Wro) en de actualiteit daarvan.

Huisvesting vergunninghouders

Elk jaar wordt op 1 januari en 1 juli gezien of gemeenten hun wettelijke taakstelling om een aantal vergunninghouders volledig en tijdig te huisvesten realiseren. Er worden twee indicatoren gehanteerd:

- Er is volledig aan de taakstelling voldaan en er is geen achterstand;
- Er is tijdig aan de taakstelling voldaan en er is geen achterstand.

Omdat het COA tot nu toe geen informatie kan geven over de tweede indicator wordt eigenlijk alleen op de eerste indicator getoetst. Gelet op de behoefte aan een meer eenduidig beoordelingskader is een verbetervoorstel uitgewerkt waarbij in lijn met de andere domeinen één kolom met één kleurscore volgt in plaats van de huidige twee. Als indicator is de 'fase op de interventieladder' gebruikt. Leidend bij de beoordeling is de situatie van de gemeente per 31 december van het jaar waarover verantwoording wordt afgelegd. Het verbetervoorstel is opgenomen in bijlage 1.

Financiën

De aanleiding tot verbetering van de indicatoren voor financieel toezicht is driedelig:

- In tegenstelling tot de andere domeinen worden er voor dit domein twee indicatoren gebruikt;
- In de praktijk blijkt de interpretatie van de bestuursovereenkomst niet eenduidig en te complex;
- Er is veel overleg nodig met gemeenten om verschillen tussen de financieel toezichthouder en de gemeente op te lossen.

Het voorstel is om terug te gaan naar één indicator die beter aansluit op de in artikel 203 lid 1 van de Gemeentewet opgenomen beoordelingscriteria voor financieel toezicht:

“De begroting, bedoeld in [artikel 189](#), van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten, indien naar hun oordeel de begroting, bedoeld in [artikel 189](#), niet structureel en reëel in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming, bedoeld in [artikel 190](#), niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht. Gedeputeerde staten doen hiervan vóór de aanvang van het begrotingsjaar mededeling aan het gemeentebestuur.”

De voorgestelde indicator is “structureel en reëel begrotingsevenwicht”, met als normering:

- *Groen*: voor de jaarbegroting geldt structureel en reëel evenwicht en ook het laatste jaar van de meerjarenraming is sprake van structureel en reëel evenwicht;
- *Oranje*: of in de jaarbegroting danwel de meerjarenraming ontbreekt structureel en reëel evenwicht (dus bijvoorbeeld een structureel en reëel tekort in 2016 of een structureel en reëel tekort in 2019);
- *Rood*: zowel de jaarbegroting als het laatste jaar van de meerjarenraming sluiten met een structureel en reëel tekort.

Het verbetervoorstel is opgenomen in bijlage 1.

Omgevingsrecht

Voor het domein omgevingsrecht speelt op landelijk niveau een voor de doorontwikkeling van IBT relevante ontwikkeling in de wetgeving. Die ontwikkeling is van groot belang want het IBT kan alleen zien op de uitvoering van taken op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor zover deze wettelijk verplicht en voldoende concreet zijn. Het oorspronkelijke wetsvoorstel VTH, waarbij de kwaliteitscriteria voor VTH wettelijk zouden worden verankerd in de Wabo, bood voor de provincie meer mogelijkheden voor kwaliteitsbewaking dan het nieuwe voorstel. Naar aanleiding van kritiek van VNG en IPO is het oorspronkelijke voorstel aangepast en wordt het bij AmvB stellen van kwaliteitseisen alleen op termijn, als ultimatum remedium, mogelijk gemaakt. Met het gewijzigde voorstel heeft de wetgever uitdrukkelijk uitgesproken dat het kwaliteitsniveau een verantwoordelijkheid is van de betrokken organen zelf, waarbij er geen plaats is voor IBT. Alleen ten aanzien van het aan de omgevingsdienst over te laten basistakenpakket moeten bij verordening kwaliteitseisen worden gesteld. De provincie kan dan inhoudelijk sturen via haar verantwoordelijkheid voor de uniformiteit. Voor alle andere VTH-taken is een verordening met kwaliteitseisen niet verplicht. Alleen voor zover gemeenten daar vrijwillig toe overgaan, kan de provincie die gemeenten in het kader van IBT zonodig aan naleving van die verordening houden.

Deze indicator dient ter overbrugging tot de inwerkingtreding van de omgevingswet (2018). Wanneer deze wet en de onderliggende AmvB's zijn vastgesteld zullen hier waarschijnlijk nieuwe indicatoren uit voortvloeien. Op het moment dat het wetsvoorstel VTH in werking treedt moeten er, aan de hand van door het IPO en de VNG opgestelde modelverordeningen, gemeentelijke en provinciale verordeningen kwaliteit zijn vastgesteld conform het wetsvoorstel. De verordeningen die overeenkomstig het model zullen worden vastgesteld, vormen het juridisch kader voor het beoordelen, borgen en verbeteren van de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Voorstel is een nieuwe indicator voor omgevingsrecht te hanteren die aansluit op het wetsvoorstel VTH. Centrale vraag daarbij is of gemeenten de beoogde Verordening VTH hebben vastgesteld (zie bijlage 1).

Monumentenzorg

Monumentenzorg is een wettelijke taak in medebewind, die slechts gedeeltelijk in de modelverordening (zie tekst onder 'omgevingsrecht') is opgenomen. De gemeenteraad is bij wet (en ook straks bij de Omgevingswet) verplicht een gemeentelijke adviescommissie in te stellen voor het adviseren over uit te voeren werken aan (rijks)monumenten en daarvan de deskundigheid te garanderen. De modelverordening dekt voor de monumentenzorg niet het instellen van een deugdelijke Monumentencommissie. Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld een indicator op te nemen die bestaat uit de volgende door de gemeente te beantwoorden vragen:

- Vanwege de aanwezigheid van rijksmonumenten, heeft de gemeente een adviescommissie die adviseert over uit te voeren werken aan rijksmonumenten op grond van de Monumentenwet?
- Is deze commissie deskundig op het gebied van de monumentenzorg (betreffende bouwhistorische en bouwkundige opleiding en kennis, mede in relatie tot de (brand)veiligheid)?

Het voorstel voor een nieuwe indicator Monumentenzorg is opgenomen in bijlage 1.

7.2 Versterken horizontaal toezicht

Als belangrijk aandachtspunt voor de doorontwikkeling van IBT wordt de versterking van het horizontaal toezicht van de raden op de colleges van B&W genoemd. Als het horizontaal toezicht goed functioneert kan het verticaal toezicht van provincie op gemeenten afnemen. Dit geheel in lijn met de eerder door GS vastgestelde visie "Toezicht op basis van vertrouwen". In de praktijk blijkt dat echter nog een opgave. Zo staat IBT nog onvoldoende op de agenda van de raden.

In lijn met de bestuursovereenkomst wil de provincie als partner van gemeenten de horizontale verantwoording stimuleren en het horizontaal toezicht versterken door het:

- Jaarlijks openbaar maken en presenteren van het IBT-totaalbeeld, incl. alle gekleurde scores en dit beeld terug te geven aan gemeenten. Opzet is dat gemeenten gaan kijken en vergelijken met buurgemeenten en dat deze benchmark bijdraagt aan versterking van het horizontaal toezicht;
- Rechtstreeks aanbieden van de door GS vastgestelde IBT-stukken aan de raden, met het verzoek om daarop te reageren;
- Organiseren van bijeenkomsten die bijdragen aan een versterking van het horizontaal toezicht. Denk aan de in september 2014 gehouden raadsledenontmoeting en de voor 12 februari 2016 beoogde provinciale bijeenkomst met raadsgriffiers. Op verzoek kunnen presentaties voor raadscommissies en gemeenteraden worden verzorgd. Daarnaast vinden jaarlijks IBT-bijeenkomsten voor gemeenten, provincie en VZHG plaats. Voorbeelden zijn de in december 2014 gehouden evaluatiebijeenkomst en de in juni 2015 bijeenkomst evaluatie en doorontwikkeling IBT;
- Delen van kennis en best practices met gemeenten;
- Benutten van de griffie als ingang om de gemeenteraad actiever bij dit onderwerp te betrekken en te informeren;
- Optimaliseren van het IBT-proces waarbij in overleg met gemeenten wordt gezien hoe informatiestromen van en naar college en raden kunnen worden verbeterd.

Bijlage 1: verbetervoorstellen indicatoren interbestuurlijk toezicht