

2012WMC03 bijlage

# **Plan van Aanpak ‘indeplaatstreden’ uitvoering huisvesting vergunninghouders**

Gedeputeerde Staten  
10 januari 2012

## INHOUDSOPGAVE

1. Aanleiding	3
2. Achtergrond/ wettelijk kader	3
3. Probleemstelling	4
4. Doelstelling	4
5. Indeplaatstredingsprocedure	5
6. Projectorganisatie	9
7. Kosten	10
8. Bestuurlijk traject/ afbreukrisico's	10
Bijlage	
I. Overzicht achterstand per 1 juli 2011	12
II. Overzicht actuele achterstand per 1 december 2011	13
III. Voorbeeldbrief besluit tot indeplaatstreden	14
IV. Pilot "Sneller Thuisgeven"	17
V. Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing	18

## 1. Aanleiding

Het Rijk legt op basis van de Huisvestingwet (HVW) ieder halfjaar aan gemeenten een kwantitatieve taakstelling op voor de huisvesting van asielzoekers met een verblijfsvergunning, de zogeheten vergunninghouders. De provincies en de WGR+gebieden hebben een faciliterende, toezichhoudende en sanctionerende rol bij de realisatie van de gemeentelijke taakstellingen. De laatste jaren hebben gemeenten veel moeite om deze taakstellingen tijdig te realiseren. In de voortgangsrapportage over het 1<sup>e</sup> halfjaar 2011, die op 30 augustus jl. in GS is behandeld, is uitvoerig op deze ontwikkeling ingegaan en op welke wijze de provincie haar toezicht heeft ingevuld. Het geïntensiverde toezicht heeft er toe geleid dat de laatste jaren de achterstanden flink zijn ingelopen. Toch loopt een aantal gemeenten per 1 juli 2011 nog achter. Met deze gemeenten hebben GS afspraken gemaakt om deze achterstanden voor 1 januari 2012 in te lopen. De mogelijkheid is aanwezig dat enkele gemeenten deze doelstelling niet zullen halen en zal het noodzakelijk kunnen zijn dat de provincie haar sanctionerende bevoegdheid, instrument van het indeplaatstreden, gaat toepassen per 1 januari 2012. Anticiperend hierop is een Plan van Aanpak voorbereid.

In dit plan van aanpak wordt beschreven wat de achtergrond is, wat de projectopzet indeplaatstreding inhoudt (doelen, proces, opgave, projectorganisatie, etc.) en welke werkzaamheden het indeplaatstreden met zich meebrengt. Het plan heeft een status van een werkdocument dat geregeld bijgewerkt dient te worden.

## 2. Achtergrond

Het wettelijk kader voor het uit te voeren provinciale toezicht met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders vormt de Huisvestingswet (HVW). Op grond van art. 60<sup>e</sup> lid 1 van deze wet voorzien GS in de uitvoering van de huisvesting van verblijfsgerechtigden indien colleges van B&W dat geheel of gedeeltelijk nalaten ("indeplaatstreding"). GS doen dit namens de colleges van B&W en ten laste van de gemeente. In de wet staat niet aangegeven hoe GS hier invulling aan moeten geven. Alvorens toepassing hieraan te geven plegen GS overleg met B&W en stellen zij B&W een termijn waarbinnen zij alsnog in de uitvoering kunnen voorzien (art. 60<sup>e</sup> lid 2). Indien GS niet of onvoldoende optreden dan kan de minister van BZK uiteindelijk zelf op kosten van GS indeplaatstreden.

De afgelopen jaren hebben GS de wet op het punt van de termijnen coulant toegepast en is er maatwerk per gemeente geleverd. Als gevolg van de uitvoering van de Regeling Generaal Pardon (juli 2007 tot 1 januari 2010) hebben gemeenten bij de huisvesting van de (reguliere) vergunninghouders een achterstand opgelopen. GS hebben daarom vanaf maart 2010 het toezicht geïntensiveerd. Ondanks deze maatregel heeft het Rijk (c.q. VROM-Inspectie) besloten om de provincie bij brief van 28 mei 2010 onder verscherpt toezicht te plaatsen. Het resultaat van het geïntensiveerde toezicht was dat gemeenten het afgelopen jaar een deel van de achterstand hebben ingelopen. In een 11-tal gemeenten verloopt de voortgang te traag. Voor deze gemeenten hebben GS in de vergadering van 30 augustus 2011 besloten om per 1 januari 2012 daadwerkelijk indeplaats te treden. Een belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat aangetoond moet worden dat er bij gemeenten sprake moet zijn geweest van taakverwaarlozing. Gezien het verloop van de omvang van de achterstanden kan worden verwacht dat op 1 januari 2012 bij meerdere gemeenten indeplaats getreden moet worden.

Naast de uitvoering van de Regeling Generaal Pardon heeft nog een aantal andere factoren bijgedragen aan het oplopen van de achterstand. In de eerste plaats is als gevolg van de economische en financiële crisis de woningmarkt volledig vast komen te zitten. De nieuwbouw en de verkoop van de bestaande woningen is voor een groot deel stilgevallen hetgeen een negatief effect op de doorstroming heeft. Een andere factor van betekenis is dat de corporaties volgens Europese regelgeving 90% van hun woningen beschikbaar moeten stellen voor de mensen met een inkomen < €33.000,-. Huurders met een inkomen boven deze grens blijven in hun huidige woning zitten waardoor de doorstroming nog meer stagneert. Als gevolg hiervan komen er weinig sociale huur woningen beschikbaar, zeker voor de doelgroep vergunninghouders die afhankelijk is van dit deel van de woningvoorraad. De samenstelling van de beschikbare woningvoorraad bestaat bij veel gemeenten over het algemeen uit eengezinswoningen. De samenstelling van de vergunninghouders in de AZC's bestaat vooral uit

alleenstaanden. Gemeenten hadden hier in hun (woon)beleid rekening mee kunnen en moeten houden. Zij zijn immers als eerst verantwoordelijke, gehouden om op grond van deze basistaak van de HVW voor passende huisvesting in de gemeente zorg te dragen. De gemeente kan in de huisvestingsverordening maatregelen treffen voor de woonruimteverdeling en de woningvoorraad. De gemeente kan in de verordening opnemen dat bepaalde groepen woningzoekenden voorrang krijgen. Ook kunnen zij prestatieafspraken met de corporaties maken. Gemeenten en corporaties hebben hier onvoldoende op geanticipeerd.

Een complicerende factor is ook de in het 2<sup>e</sup> halfjaar 2011 in ons toezichtsgebied lopende Pilot “Sneller Thuisgeven” (zie bijlage IV). De pilot is een uitvloeisel van een door de landelijke Task Force uitgebracht advies aan de Minister van BZK en is bedoeld om vergunninghouders sneller naar gemeenten uit te plaatsten. De praktijk tot nu toe leert dat het tegendeel het geval is. Een uitgebreide toelichting op deze pilot is als bijlage toegevoegd. GS hebben afgesproken dat gedurende de looptijd van de pilot (tot 1 januari 2012) het instrument van het indeplaatstreden niet wordt geëffectueerd. Dit zou de gemaakte afspraken tussen gemeenten en de Regievoerder van de Pilot ernstig bruuskeren. De provincie bereidt zich wel voor op de toepassing van dit instrument na 1 januari 2012. De toepassing van dit instrument vergt een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering. Het voorliggende Plan van Aanpak voorziet hierin.

### **3. Probleemstelling**

Mede op grond van in paragraaf 2 genoemde factoren hebben gemeenten in de provincie Utrecht de laatste jaren steeds meer moeite de door het Rijk opgelegde taakstellingen te realiseren. Dit vormde ook de reden dat wij ons toezicht hebben geïntensiveerd. Onder invloed hiervan wordt de achterstand ingelopen, maar dit neemt niet weg dat toch een groot aantal gemeenten een niet acceptabele achterstand heeft. Op basis van de per 1 juli 2011 geconstateerde achterstanden komt een 11-tal gemeenten voor de indeplaatstredingsprocedure in aanmerking. Het gaat om de volgende gemeenten: Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Lopik, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Utrechtse Heuvelrug, en Woerden. Op 1 juli 2011 bedroeg de omvang van de achterstand voor deze gemeenten gezamenlijk 98 personen (zie bijlage I).

Deze situatie is zeer onwenselijk. Vergunninghouders die in de asielzoekerscentra verblijven en in afwachting zijn van hun uitplaatsing moeten door deze ontwikkeling steeds langer wachten op uitplaatsing naar een gemeente. Zij zijn daardoor niet in staat hun inburgering in de Nederlandse samenleving te starten. Ook naar gemeenten die wel keurig hun taakstelling realiseren is het niet te rechtvaardigen.

### **4. Doelstelling**

Met het inzetten van het instrument van het indeplaatstreden wil de provincie Utrecht de volgende doelstellingen realiseren:

- Op 1-10-2012 zijn de achterstanden per 1-7-2011 ingelopen tot een geaccepteerd niveau;
- De provincie heeft een juridisch zuivere procedure doorlopen en de uitvoering kosteneffectief gedaan;
- Alle gemeenten leveren voldoende bestuurlijke inzet en ambtelijke capaciteit om hun taakstellingen in de toekomst te realiseren;
- De gemeente leert dat zij zich tot het uiterste dient in te spannen om de taakstelling te realiseren en welke methoden zij daarvoor kan aanwenden;
- Het inzetten van het instrument dient als afschrikmiddel voor andere achterlopende gemeenten;
- Het is voor burgers duidelijk dat het provinciebestuur handelt vanuit maatschappelijk belang en de wet, en daarbij in staat is om het verschil te maken door zaken te organiseren en druk op processen te zetten.

## 5. De indeplaatstredingsprocedure

De basis voor het indeplaatstreden ligt in artikel 60<sup>e</sup> lid 1 van de Huisvestingswet. De legitimatie voor dit ingrijpen op dit moment is gebaseerd op de op 30 augustus jl. door GS vastgestelde voortgangsrapportage 1<sup>e</sup> halfjaar 2011. Hierin hebben GS besloten per 1 januari 2012 daadwerkelijk in de plaats te treden bij die achterstandsgemeenten waarmee schriftelijke afspraken zijn gemaakt en die gemeenten per 1 januari 2012 deze afspraken niet zijn nagekomen.

Het uitgangspunt is dat de provincie vanaf 1 januari 2012 daadwerkelijk in de plaats gaat treden voor en op kosten van de gemeenten die er niet in geslaagd zijn binnen de gestelde termijn hun per 1 juli 2011 opgelopen achterstand in de huisvesting van vergunninghouders weg te werken. Zoals hierboven al vermeld ligt de basis voor dit ingrijpen in artikel 60<sup>e</sup>, lid 1 van de Huisvestingswet. Naar onze mening geldt het daadwerkelijk indeplaatstreden alleen voor die gemeenten die hun geconstateerde achterstand per 1 juli 2011 niet per 1 januari 2012 weg gewerkt hebben. Aan de daadwerkelijke indeplaatstreding gaat echter een zorgvuldig traject vooraf.

De procedure kan in een voorbereidings- en uitvoeringsfase worden onderscheiden:

- 1) **De besluitvorming tot** indeplaatstreding vanwege per 1-7-2011 geconstateerde en op 1-1-2012 niet ingehaalde achterstanden;
- 2) **De uitvoering** van dat besluit (de feitelijke indeplaatstreding);

### Ad.1 Besluitvorming tot indeplaatstreding

In dit deel van het proces bereidt de provincie de gemeenten bestuurlijk zorgvuldig voor op de indeplaatstredingsprocedure als de gemeente niet voor 1 januari 2012 aan haar verplichtingen voldoet. Hierbij is een heldere communicatie met de gemeenten van belang. Ook juridisch moet de procedure volledig waterdicht zijn opgesteld. In deze fase moet de provincie in kaart brengen dat de gemeente haar taak heeft verwaarloosd c.q. dat de gemeente bewust haar taak heeft verzuimd.

Taakverwaarlozing vormt de grondslag voor de indeplaatstreding. De provincie moet dit voor de rechter voldoende aannemelijk maken. Dit vereist een inventarisatie van de activiteiten die gemeenten hadden moeten uitvoeren om naar behoren de taakstelling te realiseren. Bijvoorbeeld of de gemeente prestatieafspraken met corporaties heeft gemaakt en/of er voldoende passende woningen zijn aangeboden naar aantal, type woningen en huurprijs.

In onderstaand overzicht wordt een opsomming gegeven van deze activiteiten.

- Nagaan of de gemeente de taakstelling heeft gehaald; Zo nee, dan nagaan of er sprake is van overmacht\* (zie passage in Algemeen beleidskader indeplaatstelling paragraaf 4.2.2);
- Nagaan of de gemeente voldoende passende woningen heeft aangeboden (aantal, type woningen en huurprijs);
- Nagaan of de gemeente alle opties geprobeerd heeft om voor voldoende passende woonruimte te zorgen (bv. Tijdelijke huisvesting in containers of in leegstaande kantoren, etc.);
- Nagaan of de gemeente een huisvestingsverordening heeft (of convenant met corporaties) waarin voor vergunninghouders zodanige urgentie is vastgelegd, dat deze niet achtergesteld zijn ten opzichte van andere urgenten (of zelfs enige voorrang daarop hebben);
- Nagaan of de gemeente woningen heeft aangeboden die qua locatie en kwaliteit acceptabel zijn voor de doelgroep (in grotere kern, nabij OV, voorzieningen, scholing vrijwilligers etc.);
- Nagaan of de gemeente bij vergunninghouders heeft geïnformeerd naar gezinshereniging;
- Nagaan of de gemeente de coördinatie van de diverse relevante beleidsvelden (wonen, welzijn, leerplicht, inburgering, werk & inkomen) en externe partijen (Vluchtelingenwerk, corporaties) goed heeft geregeld;
- Nagaan of de gemeente steekhoudende argumenten heeft dat zij op volkshuisvestelijke of ruimtelijke redenen (tijdelijk), niet (volledig) de taakstelling kan realiseren.

Ook zal de woningmarktsituatie van iedere gemeente in kaart moeten worden gebracht. Voor zover hierover al data beschikbaar zijn gaat het om een aantal karakteristieken van de gemeentelijke sociale huurwoningmarkt. Het beschikbaar komen van relatief veel of weinig sociale huurwoningen in enig jaar, kan tot gevolg hebben dat er verhoudingsgewijs ook relatief veel of weinig woningen kunnen worden toegewezen. Er wordt verondersteld dat alle verblijfsgerechtigden, gelet op hun inkomen, in eerste instantie op een woning in de sociale huursector zijn aangewezen.

De volgende woningmarktindicatoren worden per gemeente bezien:

- Het aantal en percentage toewijzingen per jaar in relatie tot de omvang van de sociale huursector.
- De hoogte van het cijfer vormt (in vergelijking met de regio en het landelijke beeld) een indicatie voor de mate van spanning/ontspanning van de sociale huurwoningmarkt. Een hoger percentage leidt tot meer ontspanning; een lager cijfer tot meer spanning.
- Het percentage toewijzingen aan de doelgroep, te weten die huishoudens die gelet op hun inkomen zijn aangewezen zijn op huursubsidie. Als er relatief veel woningen buiten de doelgroep worden toegewezen gaat dit ook ten koste van de kansen van de verblijfsgerechtigden.
- De mate van langdurige leegstand (meer dan 3 maanden), uitgezonderd projectleegstand; hoe hoger dit cijfer des te meer ontspanning optreedt met als gevolg meer ruimte voor extra toewijzingen.
- De omvang van de COA- taakstelling in enig jaar vergeleken met het totaal aantal toewijzingen in de sociale huursector. Dit cijfer laat zien in welke mate de COA-taakstelling drukt op het totaal aantal toewijzingen in enig jaar.

Op het moment dat op 1 januari 2012 blijkt dat er gemeenten zijn die hun achterstand van 1 juli 2011 nog niet weggewerkt hebben, zal er door GS een brief verstuurd worden met daarin het voornemen om daadwerkelijk in de plaats te treden. Om te bepalen of de achterstand van 1 juli 2011 weggewerkt is, maken we gebruik van de COA cijfers van 1 januari 2012 met daarbij de aanvullende gemeentelijke cijfers (harde pijplijn) die bevestigd zijn door middel van getekende huurcontracten.

In de “voornemen tot indeplaats treden” brief zullen de provinciale bevindingen uiteengezet worden. Tevens zal de gemeente de gelegenheid gegeven worden om een zienswijze in te dienen en gebruik te maken van een door de provincie te organiseren hoorzitting. Tijdens deze hoorzitting kan de gemeente nogmaals aangrijpen om de situatie van de gemeente weer te geven. Bij deze hoorzitting zal ook het COA aanwezig zijn. De hoorzittingen worden gepland voor de maand februari 2012. Naar aanleiding van de gegevens die de gemeente aandraagt in de zienswijze en tijdens de hoorzitting en de provinciale analyse zal er een afweging gemaakt worden of er daadwerkelijk indeplaatsgetreden zal gaan worden. Indien er daadwerkelijk indeplaatsgetreden zal worden, dan zal GS deze beslissing nemen en bekend maken aan de gemeente eind maart 2012.

#### Huidige stand van zaken

Het laatste jaar is onder druk van het Rijk c.q. de VROM-inspectie de aanpak van achterlopende gemeenten intensiever en adequater geworden. Het Rijk, als 2<sup>e</sup> lijnstoezichtouder, heeft de provincie onder verscherpt toezicht geplaatst. Eind 2010 en begin 2011 zijn met gemeenten die achterliepen met de realisatie van hun halfjaarlijkse taakstelling bestuurlijke overleggen gevoerd over trage voortgang en zijn er termijnen gesteld waarbinnen de gemeenten hun achterstand weggewerkt moesten hebben. Hierbij moet opgemerkt worden dat de wet op het punt van de termijnen hierbij coulant is toegepast en er maatwerk per gemeente is geleverd. Het Rijk heeft aangegeven dat de provincie hier toch minder coulant mee moet omgaan en sneller moet gaan optreden. In verband hiermee zijn met de eerder genoemde 11 gemeenten (zie paragraaf 3: Probleemstelling) termijnen gesteld waarbinnen zij de taakstellingen moesten realiseren. Afhankelijk van de mate van achterstand zijn deze termijnen 1 juli 2011, dan wel 1 januari 2012.

In verband met de uitvoering van de Pilot “Sneller Thuisgeven” (zie bijlage IV) en de beperkte achterstanden op 1 juli 2011 hebben de gemeenten die op 1 juli 2011 hun achterstand hadden moeten inlopen tot 1 januari 2012 de gelegenheid gekregen aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen. Wij achten het niet fair om voor afloop van de Pilot de gemeenten al op de resultaten aan te spreken. Een Pilot kan slagen of mislukken. Dit is de reden dat in die periode niet tot daadwerkelijke

indeplaatstreding is overgegaan. Wel zijn de voorbereidingen gestart om na 1 januari 2012 daadwerkelijk in de plaats te gaan treden.

Voor 11 gemeenten is de procedure inmiddels gestart. Met de gemeenten Eemnes, Bunschoten en De Utrechtse Heuvelrug is op 8 december jl. bestuurlijk overleg gevoerd. De brieven waarin de bevindingen zijn vastgelegd en de termijnen zijn herbevestigd, zijn verstuurd. Afhankelijk van het nakomen van de in die brieven vastgelegde afspraken zal in januari 2012 het besluit tot het voornemen van indeplaatstreden worden genomen (zie ook het planningsschema). Op 22 december 2011 is er bestuurlijk overleg met Rhenen, Oudewater, Woerden en Renswoude geweest. Vier gemeenten (Amersfoort, Baarn, Lopik, en Montfoort) hebben hun taakstellingen inmiddels (vrijwel) volledig gerealiseerd en is de procedure afgesloten.

#### **Ad.2 De uitvoering van het Besluit tot indeplaatsreden**

Deze fase betreft de feitelijke (daadwerkelijke) indeplaatstreding nadat het formele besluit door GS is genomen. De provincie neemt op kosten van de gemeente haar taak over. Dit impliceert enerzijds het verzorgen van voldoende woningaanbod en anderzijds het daadwerkelijk vullen van deze woningen met vergunninghouders. In het eerste geval zal de provincie in overleg met de betrokken woningcorporatie(s) en particuliere verhuurder(s) zodanig veel woningen moeten vorderen en/of geschikt moeten maken voor huisvesting van vergunninghouders dat de geconstateerde in het geding zijnde achterstand hiermee kan worden weggewerkt. Ook bestaat de mogelijkheid dat er tijdelijke woonunits moeten worden gerealiseerd.

In tweede instantie is de provincie ook verantwoordelijk voor de daadwerkelijke huisvesting van de vergunninghouders. Het COA en St. Vluchtelingenwerk hebben tot taak voldoende vergunninghouders te leveren die in die woningen moeten worden gehuisvest. De provincie moet de garantie hebben deze vergunninghouders beschikbaar zijn. Als de huisvesting van de vergunninghouders geregeld is, blijft de gemeente verantwoordelijk voor de inschrijving in het GBA, verzorgen van huursubsidie, beschikbaar stellen van bijstandsuitkering e.d.

Toepassing van het instrument van het indeplaatstreden is een waarschuwing voor andere gemeenten.

De provincie is bij indeplaatstreding verantwoordelijk voor het resultaat en daarmee voor alle acties die daar voor nodig zijn. Een extern bureau zal een deel van de taken uitvoeren.

## Planning

Om een zo zorgvuldige mogelijke procedure te waarborgen is een uitgebreid tijdschema opgesteld dat in chronologische volgorde is uiteengezet. De start van de procedure is in feite de eind 2010 en begin 2011 gemaakte afspraken met de gemeenten.

Maand	(Voorbereiding) besluitvorming voor indeplaatstreding vanwege achterstand 1-7-2011	(Voorbereiding) uitvoering indeplaatstreding vanwege achterstand 1-7-2011	(Voorbereiding) besluitvorming voor indeplaatstreding vanwege achterstand 1-1-2012
September	GS-bief 1: aan 11 gemeenten met aankondiging idpt per 1-1-2012 (verstuurd per 23 september jl.)		
Eind Oktober	Ambtelijke gesprekken met gemeenten + corporaties, COA en externe bureaus	Oriënterende gesprekken	
November	15 nov: Instemmen met 1 <sup>e</sup> versie PVA idpt door GS (conform besloten)		
	Na 15 nov: GS-brief 2 Procedure en uitnodigen voor overleg ex art. 60 <sup>e</sup> lid 2 (verstuurd op 29 november 2011)	Globale analyse oorzaak achterstanden, inzet gemeenten, woningmarktsituatie	
December	Met alle 11 gemeenten bestuurlijk overleg voeren. Met 3 gemeenten is op 8 december 2011 overleg gevoerd, met 4 gemeenten heeft dit op 22 december 2011 plaatsgevonden. De overige 4 gemeenten hebben inmiddels aan hun verplichtingen voldaan.	Aanvulling analyse met resultaten van overleg met gemeenten	
	GS-brief 3: bevindingen overleg en herbevestiging termijnstelling (1 jan 2012) n.a.v. overleg ex art. 60 <sup>e</sup> lid 2. De brieven van overleg met gemeenten op 8 dec. jl. zijn verstuurd (12 dec. 2011), die van het overleg van 22 dec. jl. volgen z.s.m.		
Januari 2012	Gemeenten dienen halfjaarverslag 2011-2 in bij de provincie		Gemeenten dienen halfjaarverslag 2011-2 in bij provincie
	17 jan: Instemmen met uitgewerkte PvA idpt door GS		
	Na 17 jan: starten aanbestedingsprocedure 'extern bureau - uitvoering'	In kaart brengen wat er verwacht wordt van uitvoeringseenheid, bureau's selecteren, kosten inzichtelijk maken, etc.	
	GS-brief 4: voornemen tot indeplaatstreding en uitnodiging voor hoorzitting	Aanvulling analyse met uit halfjaarverslag en beoordeling inzet gemeente op grond van beoordelingsschema VROM-inspectie	
Feb. 2012	Hoorzitting		Starten van idpt voor nieuwe achterstandsgemeenten
	Gunning 'extern bureau - uitvoering'	Selectie maken	
Maart 2012	1 maart: GS-brief 5 Besluit tot idpt voor achterstanden per 1 juli 2011 die op 1 jan 2012 niet ingehaald zijn	Maken van PvA indeplaats treden per gemeente door 'extern bureau - uitvoering'	Indiening prov. halfjaarverslag bij BZK
	Evt. indiening bezwaar + verzoek om voorlopige voorziening door gemeente	(Evt. wachten op besluit over voorlopige voorziening).	
April 2012	Evt. toekenning voorlopige voorziening en intrekking besluit tot indeplaatstreden	Feitelijke indeplaatstreding: zorgen voor huisvesting aan verblijfsgerechtigden.	Overleg met nieuwe achterstandsgemeenten en termijnstelling
Mei 2012			
Juni 2012	2 <sup>e</sup> helft juni: evaluatie idpt 2012-1 en sturen rekeningen aan gemeenten.		



## 6. Projectorganisatie

### *Besluitvormingstraject*

Tijdens het besluitvormingstraject worden verschillende functies betrokken. De beleidsambtenaar met het takenpakket 'statushouders' is de eindverantwoordelijke voor het indeplaatstredingsproces. Deze zal informatie inwinnen bij de juridisch adviseur, financieel adviseur, adviseur inkoop, adviseur interbestuurlijk toezicht en een communicatie adviseur. De totale netto tijdsbesteding vanaf oktober 2011 tot april 2012 wordt geraamd op 1,5 fte. Deze inzet wordt zo veel mogelijk binnen de bestaande formatie gerealiseerd.

De volgende taken worden tijdens de besluitvormingstraject uitgevoerd:

- Voorbereiden en bekendmaken van de in het overzicht aangegeven GS-besluiten;
- Voorbereiden en participeren in de in het overzicht aangegeven juridische procedures;
- Voorbereiden, deelnemen aan en verslaan van de in het overzicht aangegeven overleggen;
- Maken van een eerste analyse van oorzaken en oplossingen per gemeente;
- Inwinnen van adviezen bij VROM-inspectie, COA, de landsadvocaat, andere provincies/plusregio's, Vluchtelingenwerk en het landelijk platform huisvesting vluchtelingen;
- Formuleren opdrachten aan de uitvoeringseenheid, monitoren van de uitvoering daarvan en waar nodig doorgeleiden rapportages van de uitvoeringseenheid naar de opdrachtgevers
- Verhalen van kosten op gemeenten;
- Interne en externe communicatie;
- Verantwoording afleggen, door tussenkomst van de verantwoordelijke teamleider, aan het verantwoordelijke afdelingsmanager;
- Rapporteren en adviseren aan de bestuurlijke opdrachtgever.

### *Uitvoeringstraject*

Voorgesteld wordt een extern bureau de daadwerkelijke uitvoering op zich te laten nemen, omdat het een complex proces is en de capaciteit daartoe op dit moment ontbreekt. De uitbesteding geschiedt via een projectopdracht. Hiervoor moet een zorgvuldige aanbestedingsprocedure worden doorlopen.

Het externe bureau (uitvoeringseenheid) heeft als taken:

- Uitvoeren van de taken die de provincie feitelijk op zich gaat nemen bij de indeplaatstreding met als resultaat de realisatie van de in het indeplaatstredingsbesluit aangegeven aantallen plaatsingen per gemeente;
- Daartoe maken van een plan van aanpak per gemeente mede op basis van de eerste analyse van oorzaken en oplossingen, het overleg met de gemeente en de halfjaarrapportage van de gemeente;
- Rapporteren over de uitvoering aan de projectverantwoordelijke.

### Organisatorische en bestuurlijke inbedding

Het provinciaal toezicht op gemeenten op de realisatie van taakstellingen huisvesting verblijfsgerechtigden is een vorm van wettelijk taakgericht toezicht. Bij de provincie Utrecht is de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid van taakgericht toezicht ondergebracht bij de afdeling Ruimte c.q. team Wonen resp. portefeuillehouder wonen en stedelijke vernieuwing.

### Communicatie

Het project is bestuurlijk gevoelig vanwege maatschappelijke reacties op het bij huisvesting voorrang verlenen aan verblijfsgerechtigden en vanwege de mogelijkheid dat de provincie gemeentelijke taken overneemt. De afdeling Communicatie zal bij het gehele traject van indeplaatstreden goed aangesloten moeten blijven. Daarnaast is het van belang dat er per besluit nauwkeurig bekeken wordt wat er wel en niet gecommuniceerd zal worden met de buitenwereld.

## 7. Kosten

De kosten voor het indeplaatstreden zijn voor een groot deel door te rekenen aan de gemeente. Het gaat hier om de kosten van een extern bureau voor de uitvoering (begeleiding) en de eventuele kosten voor vordering, verhuur of aanpassen van woningen. Voor de bepaling van de kosten is gebruik gemaakt van de ervaringen die de provincie Zuid-Holland heeft opgedaan bij het indeplaatstreden. De kosten zijn herleid tot een bedrag per te huisvesten vergunninghouder. Dit bedrag is bepaald op ca. € 1.000,- . Dit bedrag is vervolgens toegepast op het maximaal te verwachten aantal in 2012 te huisvesten vergunninghouders in de provincie Utrecht. Dit aantal is geraamd op 20 personen in het 1<sup>e</sup> halfjaar 2012 en 30 in het 2<sup>e</sup> halfjaar 2012; in totaal dus 50 personen. Dit aantal is gebaseerd op de te verwachten achterstand aan het eind van dit jaar en rekening houdend met de effecten van de economische crisis (lagere woningbouwproductie). De totale kosten worden dan geraamd op € 50.000,- . De afdeling is van mening dat een deel van de kosten (eigen apparaatskosten ter voorbereiding en uitvoering van de indeplaatstredingsprocedure) voor rekening van de provincie zelf komt. Het hiermee gemoeide bedrag wordt geraamd op ca € 8.000,-. Het bedrag van € 42.000,- is het bedrag dat de provincie in rekening van gemeenten zal brengen, maar dat wel voorgefinancierd zal moeten worden.

Als een gemeente weigert te betalen, dan kan de provincie het geld via een regulier incassotraject opeisen. Een risico is dat de provincie de indeplaatstreding inzet en de rechter een bezwaar van de gemeente gegrond verklaard. Dan kan de provincie de kosten niet verhalen. De verwachting is dat dit slechts in sporadische gevallen zal voorkomen.

## 8. Bestuurlijke gevoeligheid/afbreukrisico's

De huisvesting van vergunninghouders is een politiek en bestuurlijk beladen onderwerp. Zeker tegen de achtergrond van een volledig vastgelopen woningmarkt levert het toewijzen van zeer beperkt beschikbaar komende woningen aan de onderhavige doelgroep de nodige discussie op. Gemeenten hebben het gevoel dat de "eigen" woningzoekenden niet aan bod komen. Het draagvlak in de wijk staat hierdoor regelmatig onder druk. In dit licht bezien zal het initiatief van de provincie om voor een gemeente in de plaats te gaan treden zeer kritisch in die gemeente worden beoordeeld. Het is daarom van het grootste belang dat het voltallige college van GS achter dit voornemen staat, gezamenlijk dit besluit neemt en naar buiten toe uitdraagt.

### - *Zwaar instrument*

Het inzetten van het instrument indeplaatstreden is een ongebruikelijke stap in bestuurlijk Nederland waar over het algemeen een cultuur bestaat om via overleg te komen tot overeenstemming. De verhouding met een gemeente (of gemeenten) wordt op scherp gezet en dit kan verstrekende gevolgen hebben voor de verhouding op langere termijn. Overigens zal de situatie m.b.t. het toezicht op korte termijn veranderen na de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. De instrumenten schorsing/vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing worden dan reguliere toezichtinstrumenten in het onderlinge verkeer tussen overheden en hebben dan niet langer het karakter van een 'ultimum remedium'.

Aan de andere kant kan deze stap door de buitenwereld worden opgevat als een noodzakelijke maar gerechtvaardigde, daadkrachtige ingreep waardoor andere gemeenten ook in gaan zien dat de huisvesting van deze doelgroep krachtig ter hand moet worden genomen.

### - *Indeplaatstreden door het Rijk*

Het Rijk (lees VROM-Inspectie) heeft als 2<sup>e</sup> lijnstoezichthouder sinds mei 2010 de provincie onder verscherpt toezicht geplaatst. Het Rijk heeft aangegeven dat de provincie bij haar toezicht te coulant is geweest bij de toepassing van de Huisvestingswet. Het Rijk sluit niet uit dat als de provincie niet adequaat zal optreden richting de gemeenten zij zelf het instrument van indeplaatstreding ter hand zullen nemen en op kosten van de provincie in de huisvesting van de vergunninghouders gaat voorzien.

- *Pilot “Sneller Thuisgeven”*

De Pilot wordt gebruikt om een nieuwe uitplaatsingsmethodiek uit te proberen. De essentie van een Pilot is dat er onzekerheid bestaat over de resultaten. Deze resultaten kunnen positief, maar ook negatief uitpakken. Gemeenten kunnen aanvoeren dat het hen niet aan te rekenen is als de methodiek van omgekeerde plaatsing niet werkt.

- *Risico zelf vullen van woningen*

Het is van belang dat de provincie goede afspraken maakt met de betrokken actoren (COA, corporaties, Vluchtelingenwerk), zodat er gegarandeerd kan worden dat er voldoende vergunninghouders voorhanden zijn om de beschikbaar komende woningen te vullen. Het COA heeft steeds meer moeite om vrij bemiddelbare vergunninghouders te leveren. Op dit moment zijn er in heel Nederland slechts 400 vrij bemiddelbare vergunninghouders. Het aantal binnengekomen asielzoekers is de laatste paar maanden drastisch verminderd. Het hele systeem rondom vergunninghouder is een dynamisch proces. Hypothetisch gezien loopt de provincie hierdoor het risico dat zij zelf niet in staat is om te achterstand van de taakstelling van de gemeenten weg te werken. Dit risico is echter heel beperkt.

## I. Overzicht achterstand per gemeente per 1 juli 2011

Gemeente	Achterstand Voorsprong per 1 jan 2011	Taakstelling  1 <sup>e</sup> hlfjr 2011	Tot. te realis.  1 <sup>e</sup> hlfjr 2011	Gegevens COA per 1 juli 2011		Gegevens gemeenten	
				Gerealiseerd  1 <sup>e</sup> hlfjr 2011	Achterstand voorsprong per 1 juli 2011	Gerealiseerd  1 <sup>e</sup> hlfjr 2011	Achterstand Voorsprong Per 1 juli 2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Amersfoort	40	40	80	36	44	58	22
De Utrechtse H.	41	14	55	30	25	40	15
Woerden	1	14	15	4	11	4	11
Montfoort	7	4	11	3	8	3	8
Oudewater	9	3	12	6	6	6	6
Renswoude	4	2	6	1	5	1	5
Bunschoten	7	6	13	3	10	9	4
Eemnes	3	3	6	2	4	2	4
Rhenen	1	6	7	3	4	3	4
Woudenberg	0	4	4	0	4	0	4
De Ronde Venen	5	12	17	14	3	14	3
Lopik	9	4	13	10	3	10	3
Baarn	6	7	13	10	3	10	3
Wijk bij D.	7	7	14	12	2	14	0
Leusden	9	8	17	14	3	19	+2
Soest	13	13	26	28	+2	30	+4
Veenendaal	+10	17	7	8	+1	15	+8
Totaal	152	164	316	184	132	238	78

+ = voorsprong

## II. Overzicht actuele achterstand per gemeente per 1 december 2011 (bron: COA)

	Achter/voor per juli 2011	Taakstelling 2 <sup>e</sup> hlfjr 2011	Totale opgave 2 <sup>e</sup> hlfjr 2011	Realisatie juli t/m nov 2011	Achter/voor per 1 dec 2011	Achter/voor per 15 dec 2011 vlg gemeenten
Amersfoort	44	45	89	65	24	13
Baarn	3	8	11	7	4	0
Bunschoten	10	7	17	6	11	6
De Ronde Venen	3	14	17	15	2	0
Eemnes	4	3	7	1	6	5
Leusden	3	9	12	6	6	0
Lopik	3	5	8	9	+1	+1
Montfoort	8	5	13	8	5	+2
Oudewater	6	3	9	4	5	4
Renswoude	5	2	7	0	7	1
Rhenen	4	6	10	0	10	4
Soest	+2	14	12	8	4	4
Utrechtse Heuvelrug	25	15	40	14	26	11
Veenendaal	+1	19	18	5	13	13
Wijk bij Duurstede	2	7	9	3	6	0
Woerden	11	15	26	9	17	10
Woudenberg	4	4	8	10	+2	+2
Totaal	132	181	313	170	143	66

+ = voorsprong

### III. Voorbeeldbrief besluit tot indeplaatstreden

Aan:  
Burgemeester en wethouders van de gemeente

Datum	14 december 2011	Team	Wonen en Stedelijke Vernieuwing
Nummer		Referentie	W.D. Reinders
Uw brief van		Doorkiesnummer	030-2583339
Uw nummer		Faxnummer	
Bijlage		E-mailadres	pim.reinders@provincie-utrecht.nl
		Onderwerp	Indeplaatstreding uitvoering huisvesting verblijfsgerechtigden

Geacht college,

Wij berichten u over bovenstaand onderwerp als volgt.

#### 1. Inleiding

Op 1 juli 2011 bedroeg de achterstand op de taakstelling van uw gemeente X plaatsingen. Wij hebben daarom een procedure voor indeplaatstreding in gang gezet en op X januari 2012 een voornemen tot indeplaatstreding aan u bekend gemaakt. Wij hebben nu een besluit genomen over de indeplaatstreding.

Het besluit is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 gaan wij in op het wettelijk kader. Paragraaf 3 bevat de relevante feiten en de beoordeling daarvan. In deze paragraaf is tevens de zienswijze van u – samengevat – weergegeven. Deze feiten worden beoordeeld in paragraaf 4, waarbij tevens uw zienswijze wordt besproken. De laatste paragraaf bevat de conclusie ten aanzien van de voorgenomen indeplaatstreding.

#### 2. Wettelijk kader

Wij baseren ons besluit op artikel 60 a tot en met 60 g van de Huisvestingswet. Bijlage 1 bevat de tekst van de voor dit besluit meest relevante passages daaruit en een beschouwing daarover.

#### 3. Feiten en verloop van de procedure

- 3.1. Op 1 juli 2011 bedroeg de achterstand op de taakstelling van uw gemeente X plaatsingen.
- 3.2. Bij brief van X september 2011 hebben wij aangegeven dat en hoe wij ons toezicht aanscherpen.  
In de brief is gesteld u tot 1 januari 2012 de tijd heeft gekregen om de achterstand in te lopen en de taakstelling voor het tweede halfjaar 2011 te realiseren.
- 3.3. De taakstelling voor het tweede halfjaar van 2011 bedroeg voor uw gemeente X plaatsingen.
- 3.4. Bij brief van X maand 2011 hebben wij u uitgenodigd voor overleg ex artikel 60 e lid 2 Huisvestingswet. In de brief is herbevestigd dat u tot 1 januari 2012 de tijd kreeg om de achterstand in te lopen en de taakstelling voor het tweede halfjaar 2011 te realiseren.  
Het overleg ex artikel 60 heeft plaatsgevonden op X december 2011.
- 3.5. Bij brief van X december 2011 hebben wij onze bevindingen uit het overleg van X december 2011 en onze verdere voornemens meegedeeld. In de brief is herbevestigd dat u tot 1 januari 2012 de tijd kreeg om de achterstand in te lopen en de taakstelling voor het tweede halfjaar 2011 te realiseren.
- 3.6. *Bij brief van X maand 2011/2012 heeft u ons nadere informatie verstrekt over oorzaken van de achterstand, door u ondernomen acties en voortgang van processen die moeten leiden tot plaatsingen.*
- 3.7. Bij brief van X januari 2012 hebben wij u meegedeeld dat wij voornemens zijn indeplaats te treden vanwege de op 1 juli 2011 aanwezige en op 1 januari 2012 niet ingehaalde achterstand. Wij hebben daarbij het wettelijk kader aangegeven en nadere overwegingen genoemd die wij hebben betrokken bij de totstandkoming van het voornemen. Wij zijn daarbij ingegaan op de door u in het kader van het overleg van X december 2011 verstrekte informatie.

Wij hebben u de gelegenheid gegeven om binnen vier weken na verzending van die brief te reageren op ons voornemen tot indeplaatstreding.

3.8. Bij brief van X maand 2012 heeft u uw zienswijze op ons voornemen kenbaar gemaakt.

Deze komt samengevat neer op het volgende.

1)

3.9. Op X maand 2012 vond een hoorzitting plaats waarin namens uw college de zienswijze is toegelicht en besproken met een vertegenwoordiging van ons college en het COA. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat na correctie door de deelnemers in definitieve vorm is toegestuurd aan de deelnemers.

#### **4. Beoordeling van de feiten**

4.1. Op grond van artikel 60b van de Huisvestingswet bent u verplicht zorg te dragen voor de voorziening in de huisvesting van verblijfsgerechtigden overeenkomstig de voor uw gemeente geldende taakstelling. Op grond van artikel 60e lid 1 van die wet zijn wij gehouden in die uitvoering te voorzien indien u dat geheel of gedeeltelijk nalaat (“indeplaatstreding”).

4.2. Zoals uit de in bijlage 1 opgenomen beschouwing van het wettelijk kader blijkt, is er zeer beperkt ruimte om niet tot indeplaatstreding over te gaan. Gelet op de inhoud van uw zienswijze en door u ter beschikking gestelde informatie is *van overmacht in uw geval geen sprake. De redenen die u aanvoert om te verklaren dat er een achterstand bestaat c.q. u verwacht dat die zonder indeplaatstreding wordt ingelopen alsmede andere argumenten, kunnen geen grond zijn om af te zien van indeplaatstreding.* Wij gaan hieronder puntsgewijs in op de in uw zienswijze aan de orde gestelde punten.

1)

4.3. In de hoorzitting zijn door u de argumenten uit de zienswijze toegelicht en geen nieuwe argumenten naar voren gekomen. Ook hetgeen in de hoorzitting door u naar voren is gebracht, is daarom geen aanleiding om tot andere conclusies te komen.

4.4. Gelet hierop en gelet op de situatie per 1 januari 2012 zijn wij op grond van artikel 60e van de Huisvestingswet gehouden om in uw gemeente tot indeplaatstreding over te gaan. Wij voeren, met instemming van de VROM-inspectie, met betrekking tot de toepassing van artikel 60e van de Huisvestingswet het volgende, beleid.

*Of onmiddellijk tot indeplaatstreding zal worden overgegaan of nog niet, is bepaald aan de hand van drie criteria:*

- *ondertekening van de huurovereenkomst vormt het peilmoment voor beantwoording van de vraag of sprake is van een geldige plaatsing (pijplijnproductie);*
- *indeplaatstreding is nog niet aan de orde als aannemelijk is dat gemeenten op eigen kracht de achterstand het komende half jaar kunnen inhalen; dat wordt beoordeeld aan de hand van de snelheid waarmee de achterstand in de voorliggende periode is ingelopen, waarbij – behoudens aanwijzingen voor het tegendeel – wordt aangenomen dat die snelheid ook in de toekomstige periode zal worden gehandhaafd, zodanig dat de achterstand zich in die periode vanzelf oplost;*
- *indeplaatstreding is het eerst aan de orde in gevallen waarin een gemeente meer dan een halve halfjaartaakstelling achterloopt.*

4.5. Toepassing van de criteria op uw gemeente op basis van de situatie per 1 juli 2011 leidt ertoe dat wij zijn in uw gemeente tot onmiddellijke indeplaatstreding overgaan. *Uw gemeente loopt meer dan een halve halfjaartaakstelling achter en gelet op de snelheid waarmee de achterstand tot dan toe is ingelopen achten wij niet aannemelijk dat de achterstand het komende half jaar wordt weggewerkt.* De in uw zienswijze en hoorzitting naar voren gebrachte argumenten geven geen aanleiding om van de gehanteerde criteria af te wijken.

4.6. Gezien de omvang van de in de periode van 1 juli tot 1 januari 2012 gerealiseerde plaatsingen (X) is indeplaatstreding nog steeds opportuun. Gezien de omvang van de pijplijnproductie op X januari 2012 (X) bestaat onverminderd reden om onmiddellijk tot indeplaatstreding over te gaan.

#### Conclusie

Gelet op het voorgaande heeft u naar ons oordeel niet voldaan aan uw verplichting op grond van art. 60b van de Huisvestingswet om zorg te dragen voor de voorziening in de huisvesting van verblijfsgerechtigden overeenkomstig de voor uw gemeente geldende taakstelling en heeft u geen redenen aangevoerd die aanleiding kunnen geven om van indeplaatstreding af te zien.

## **5. Besluit tot indeplaatsstelling**

Op grond van het bovenstaande besluiten wij uit hoofde van art. 60e, eerste lid, van de Huisvestingswet met onmiddellijke ingang in de plaats te treden. Dit houdt in dat wij in de uitvoering voorzien van de huisvesting van X verblijfsgerechtigden.

*In de bijlage bij onze brief van X januari 2012 hebben wij de voorgenomen wijze van uitvoering aangegeven. In het verlengde daarvan hebben wij een projectleider aangesteld en onze ambtelijke organisatie opgedragen om in overleg met uw organisatie een plan van aanpak te maken. Dat plan is inmiddels gemaakt.*

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris,



#### **IV. Pilot “Sneller Thuisgeven”**

In navolging van de succesvolle landelijke Task Force Generaal Pardon is begin 2011 door het Rijk de landelijke Task Force Thuisgeven in het leven geroepen. Het doel van deze Task Force was om te bezien op welke wijze een versnelling te weeg kon worden gebracht in het proces van uitplaatsing van de in de asielzoekerscentra (AZC's) verblijvende (reguliere) vergunninghouders naar gemeenten. De te trage uitplaatsing had tot gevolg dat de vergunninghouders na het verkrijgen van de vergunning te lang in de opvang verbleven. Dit had tot gevolg dat deze personen onnodig lang inactief waren en veel te lang moesten wachten totdat ze met het integratieproces konden starten. Een niet onbelangrijke factor vormde ook de hoge kosten die de opvang op die manier voor het Rijk met zich mee bracht. Het oplopen van de verblijfsduur leidde ook tot grote achterstanden bij de realisatie van de taakstellingen die gemeenten ieder halfjaar moeten uitvoeren.

De Task Force heeft geconcludeerd dat het onvoldoende aansluiten van vraag en aanbod (matching) een van de belangrijkste oorzaken hiervoor was en onvoldoende aansloten bij de gemeentelijke processen. De tot nu toe gehanteerde methodiek hield in dat gemeenten/corporaties woningen aanboden aan het COA (Centraalorgaan Opvang Asielzoekers) en dat het COA deze woningen vervolgens koppelden aan in de AZC's verblijvende vergunninghouders. Gemeenten ervoeren op deze manier een aantal pijnpunten (o.a. onvoldoende transparantie m.b.t. matchingsmethode, afgifte pasjes niet correct en te traag, afmeldingsprocedure niet snel, onvoldoende regie kunnen voeren). De Task Force stelde voor een andere uitplaatsingsmethodiek te hanteren die tegemoet kwam aan al deze bezwaren en die er op gericht is de uitplaatsing van vergunninghouders uit de AZC's te versnellen. Centraal in de nieuwe methodiek was de omkering van de matching door de vergunninghouder te koppelen aan een gemeente en niet aan de woning. Een te benoemen centrale regievoerder koppelt de vergunninghouder(s) aan de gemeente. De gemeenten krijgen vervolgens 12 weken de tijd om huisvesting te regelen voor de gekoppelde vergunninghouder(s). Het voordeel van deze methodiek zou zijn dat gemeenten exact weten voor welke personen zij huisvesting moeten zoeken. De Regievoerder houdt bij de koppeling in principe zo veel mogelijk rekening met de woningmarktsituatie in de gemeente.

De Task Force stelde voor deze nieuwe uitplaatsingsmethodiek (omgekeerde uitplaatsing) in een drietal Pilots uit te proberen. Deze Pilots “Sneller Thuisgeven” zijn in de toezichtgebieden Friesland, Drenthe en Utrecht (exclusief BRU) ingevoerd. Alle in deze gebieden liggende gemeenten hebben zich bereid verklaard aan deze pilot deel te nemen. De start vond medio mei plaats en afgesproken was dat 1 januari 2012 de pilots zouden worden beëindigd. Inmiddels heeft het Rijk besloten de werkingsduur met enkele maanden te verlengen en de pilot tot 1 april 2012 door te laten lopen. Een tussentijdse evaluatie heeft aangetoond dat de eerste resultaten positief zijn en de verwachting is dat de methodiek van omgekeerde uitplaatsing vanaf 1 juli 2012 landelijk zal worden ingevoerd. De ervaringen van de gemeenten in ons toezichtsgebied zijn niet onverdeeld positief. Men is van mening dat de regievoerder voornamelijk alleenstaanden vergunninghouders koppelt en weinig gezinnen. Ook vindt men het een beperking dat alleen vergunninghouders uit de AZC's Amersfoort en Leersum voor koppeling in aanmerking komen. Dit laatste heeft te maken met het feit dat vanuit de Pilot wordt geredeneerd dat regionale uitplaatsing de integratie van de vergunninghouder bevordert doordat hij/zij al een sociaal netwerk in de regio heeft opgebouwd. Gemeenten hebben hierdoor niet meer de mogelijkheid gezinnen van buiten het Pilot-gebied te rekruteren. De regievoerder is van mening dat de populatie van de AZC's in het toezichtsgebied een afspiegeling vormt van de landelijke populatie.

**V. Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing**

*Algemeen beleidskader indeplaatsstelling  
bij taakverwaarlozing*

Eindversie 18 augustus 2010 (ligt inmiddels als bijlage bij wetsvoorstel Wrgt in TK)

Van: mr.dr. H.J. de Vries (afdeling Bestuur en Juridische Zaken provincie Utrecht)

Onderwerp: voorstel Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

## **Hoofdstuk 1 Beleidsuitgangspunten van het toezichhoudend bestuursorgaan met betrekking tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing**

Interbestuurlijk toezicht (hierna: IBT) heeft onder meer betrekking op indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door bestuursorganen van gemeenten en provincies (hierna: de ondertoezicht gestelde). Dat betekent dat een toezichhoudend bestuursorgaan (hierna: de toezichthouder) een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen wanneer zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. In dit hoofdstuk worden de beleidsuitgangspunten van de toezichthouder met betrekking tot indeplaatsstelling vastgelegd. De hoofdstukken 2 tot en met 6 vormen de nadere toelichting op en de onderbouwing van deze uitgangspunten.

1. Het uitoefenen van IBT vindt plaats op basis van selectiviteit (terughoudendheid in het IBT) en proportionaliteit (inzet lichtst mogelijke instrument).<sup>1</sup> De toezichthouder respecteert de beleidsruimte die bestuursorganen van gemeenten en provincies hebben bij het uitvoeren van hun medebewindstaken.
2. Bij de beslissing door de toezichthouder over de mate van intensiteit van IBT ten aanzien van een bepaald beleidsveld, spelen factoren als mogelijke risico's en gevaren voor de samenleving een belangrijke rol.
3. De aard en inhoud van de wettelijke norm (de mate van concreetheid) waarin bestuursorganen van gemeenten en provincies tot medebewind geroepen worden, zijn bepalend voor de beleidsruimte die deze bestuursorganen hebben bij het uitvoeren van hun medebewindstaken.
4. Nadat geconstateerd is dat er sprake is van taakverwaarlozing, wordt een besluit tot indeplaatsstelling niet genomen dan nadat de bestuurlijke interventieladder is doorlopen, behoudens in gevallen van spoedeisendheid. Er is in ieder geval sprake van spoedeisendheid wanneer het niet onmiddellijk nemen van een besluit tot indeplaatsstelling leidt tot onomkeerbare gevolgen.<sup>2</sup>
5. Uitgangspunt van het bestuursprocesrecht is dat het instellen van beroep bij de bestuursrechter geen schorsende werking heeft. Daarmee is het in het beginsel aan de onder toezicht gestelde om tegen een besluit van de toezichthouder tot indeplaatsstelling een voorlopige voorziening te vragen wanneer tegen dat besluit beroep wordt ingesteld. Wanneer de aard van de taakverwaarlozing hier niet aan in de weg staat kan de toezichthouder in bijzondere omstandigheden oordelen dat ingeval van beroep bij de bestuursrechter tegen een besluit tot indeplaatsstelling, pas tot feitelijke indeplaatsstelling wordt overgegaan nadat op dit beroep is beslist. Een bijzondere omstandigheid kan zijn dat het bestuurlijk oordeel over taakverwaarlozing voortkomt uit verschil van inzicht over de uitleg van de betreffende medebewindwet, zodat het beroep het karakter krijgt van een proefproces. Ingeval van spoedeisendheid wordt de uitspraak op het beroep niet afgewacht en gaat de toezichthouder onmiddellijk tot feitelijke indeplaatsstelling over. Er is in ieder geval sprake van spoedeisendheid wanneer het niet onmiddellijk overgaan tot feitelijke indeplaatsstelling leidt tot onomkeerbare gevolgen of wanneer er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang.<sup>3</sup>
6. Bij het opstellen van sectorspecifieke beleidskaders voor taakverwaarlozing worden de hiervoor genoemde uitgangspunten door de bevoegde toezichthouders als harde kaders in aanmerking genomen.

---

<sup>1</sup> Zie over selectiviteit en proportionaliteit paragraaf 2.5.

<sup>2</sup> Zie over spoedeisendheid hoofdstuk 5.

<sup>3</sup> Zie over spoedeisendheid hoofdstuk 5. De spoedeisendheid kan al aanwezig zijn op het moment waarop door de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling wordt genomen maar kan zich ook hangende de beroepsprocedure voordoen. In dat geval wordt – uiteraard gemotiveerd – onmiddellijk tot feitelijke indeplaatsstelling door de toezichthouder overgegaan. In die situatie wordt de uitspraak van de bestuursrechter op het beroep dus niet langer afgewacht.

## Hoofdstuk 2      Waaron een Algemeen beleidskader

### 2.1. Inleiding

In het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (hierna: het beleidskader) worden de uitgangspunten van beleid geformuleerd die richtinggevend zijn voor een toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van artikel 124 van de Gemeentewet (toezichthouder: in het algemeen de provincie, in bijzondere gevallen het Rijk) of artikel 121 van de Provinciewet (toezichthouder: het Rijk).

Deze bepalingen bevatten een regeling voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door bestuursorganen van gemeenten en provincies. De herziening van de huidige taakverwaarlozingsregelingen is opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna: Wrgt), die een wijziging inhoudt van de Gemeentewet, de Provinciewet en enige andere wetten.<sup>4</sup> De bevoegdheid tot het uitoefenen van IBT wordt toegekend aan:

- de betrokken Minister (de Minister wie het aangaat);
- het college van gedeputeerde staten voor zover het gaat om bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders;
- de commissaris van de Koning voor zover het gaat om bevoegdheden van de burgemeester.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van dit beleidskader en de uitgangspunten van IBT. Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de algemene en specifieke beleidskaders voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Hoofdstuk 4 is gewijd aan het onderwerp indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, waarbij ook de begrippen autonomie en medebewind aan de orde komen. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de bestuurlijke interventieladder. Dat is het bestuurlijk traject dat in de regel voorafgaat aan de juridische interventie door een toezichthouder, bestaande uit een besluit tot indeplaatsstelling. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan het verzoek van een derde aan een toezichthouder om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen en de relatie met rechtsbescherming.

### 2.2. Het kabinetsstandpunt

Op 21 september 2007 heeft de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (hierna: de commissie Oosting) zijn rapport aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK).<sup>5</sup>

Vervolgens heeft het kabinet op 23 april 2008 zijn standpunt over dit het rapport aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>6</sup> Het kabinet geeft in zijn brief aan, dat het genoemde rapport aansluit bij de weg van de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden die het kabinet heeft ingeslagen en dat het voornemens is de aanbevelingen van de commissie Oosting in grote lijnen over te nemen.

De commissie Oosting heeft – aldus het kabinet – een helder normatief beeld neergezet over de functie van toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is. IBT is onderdeel van een samenstel van checks en balances om waar nodig de ‘eenheid’ in de behartiging van taken door decentrale overheden te waarborgen. In het kabinetsstandpunt wordt duidelijk gemaakt dat toezicht bedoeld is voor die gevallen waarin zich risico’s of knelpunten voordoen bij de uitoefening van een bepaalde taak en niet om het werk van een bepaalde bestuurslaag op een ander bestuursniveau nog eens over te doen. In de visie van het kabinet op de interbestuurlijke verhoudingen in ons land moeten de verschillende overheidslagen elkaar meer ruimte bieden en daarbij past een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Bevoegdheden en taken worden belegd bij de bestuurslaag die daarvoor het best is toegerust. De verschillende bestuurslagen moeten erop (kunnen) vertrouwen dat de taken op dat niveau adequaat worden opgepakt.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nrs. 1-4.

<sup>5</sup> Rapport *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (te downloaden via [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl))

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 1-2.

### 2.3. *Gelijkwaardigheid van bestuurslagen*

In het kabinetsstandpunt wordt erop gewezen dat Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat drie territoriale bestuurslagen kent: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen deze bestuurslagen; zij zijn gelijkwaardig aan elkaar. Provincies en gemeenten zijn zelfstandige territoriale bestuurslagen met vrijheid van handelen, ook al wordt het overgrote deel van hun taken in medebewind uitgeoefend. Wanneer taken, bevoegdheden en financiële middelen vanuit de rijksoverheid naar provincies of gemeenten worden gedecentraliseerd, veronderstelt dat de bereidheid bij het Rijk tot het aanvaarden van differentiatie en prioriteitstelling in de uitvoeringspraktijk. De balans in het IBT is te zeer doorgeslagen naar het bewaken van de eenheid en soms is te zeer uit het oog verloren dat provincies en gemeenten niet zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van de rijksoverheid. Deze onevenwichtigheid komt tot uitdrukking in de veelheid aan specifieke toezichtarrangementen waarmee in feite afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van handelen die bij decentralisatie hoort.<sup>8</sup> Het kabinet onderschrijft het standpunt van de commissie Oosting, dat terughoudendheid moet worden betracht bij het uitoefenen van IBT.<sup>9</sup>

### 2.4. *Generiek en specifiek toezicht*

Uit het kabinetsstandpunt komt naar voren dat toezicht in algemene zin kan worden geduid als ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zonedig interveniëren’. Meer specifiek wordt IBT vervolgens omschreven als ‘het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio’s en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden’.<sup>10</sup>

In het kader van IBT wordt een onderscheid gemaakt tussen generiek en specifiek toezicht. De generieke toezichtinstrumenten zijn:

- schorsing en vernietiging van besluiten van decentrale bestuursorganen (artikel 132 lid 4 van de Grondwet, geregeld en nader uitgewerkt in hoofdstuk XVIII van de Provinciewet, hoofdstuk XVII van de Gemeentewet en de afdelingen 10.2.2. en 10.2.3. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb));
- indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van medebewindstaken (artikel 132 lid 5 van de Grondwet, geregeld en nader uitgewerkt in de artikelen 120 en 121 van de Provinciewet en de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet).<sup>11</sup>

Naast het generieke toezicht staan de specifieke toezichtvormen die preventief van aard kunnen zijn (bijvoorbeeld de goedkeuring en de verklaring van geen bezwaar) en repressief (bijvoorbeeld de vordering tot handhaving of intrekking van een vergunning).

### 2.5. *Herijking en revitalisering generiek instrumentarium*

Het kabinet heeft in zijn in paragraaf 2.2. genoemde brief van 23 april 2008 aan de Tweede Kamer de algemene uitgangspunten van IBT aangegeven. In de kabinetsbrief wordt een herijking en revitalisering van het generieke instrumentarium en het terugdringen van het aantal specifieke toezichtinstrumenten aangekondigd. Daarbij wordt er naar gestreefd om het IBT efficiënter, effectiever en meer transparant te maken op basis van de principes van nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit.<sup>12</sup>

Met *nabijheid* wordt bedoeld dat IBT in beginsel moet worden uitgevoerd door de naast-hoger gelegen bestuurslaag. *Enkelvoudigheid* houdt in dat slechts één bestuurslaag toezicht houdt. In de uitzonderlijke situatie waarin er toch sprake is van meer dan één toezichthouder, moet er *samenwerking* zijn tussen die toezichthouders. IBT wordt efficiënter en brengt minder lasten met zich

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 3.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 2.

<sup>11</sup> Artikel 132 lid 5 van de Grondwet komt aan de orde in hoofdstuk 4, inclusief het onderscheid tussen lichte en grove taakverwaarlozing.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4.

mee door dat toezicht *selectief* uit te oefenen, meer uit te gaan van risicoanalyses en door *proportionaliteit* in de toepassing van het toezicht. Dat betekent dat het lichtst mogelijke instrument door de toezichthouder wordt ingezet bij het uitoefenen van toezicht en bij het verzamelen van informatie.

Een toezichthouder is zelf verantwoordelijk voor de mate van intensiteit waarmee IBT ten aanzien van een bepaald beleidsveld wordt uitgeoefend. Bij de beslissing hierover spelen factoren als mogelijke risico's en gevaren voor de samenleving een belangrijke rol.

Tot slot moet vooraf duidelijk worden aangegeven onder welke omstandigheden de toezichthouder van zijn bevoegdheden gebruik maakt. Hierdoor wordt de transparantie van het toezicht bevorderd.

## **Hoofdstuk 3      Algemeen en specifiek beleidskader voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing**

### *3.1. Algemene uitgangspunten beleidskader*

Het algemene beleidskader heeft betrekking op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de toezichthouder aan de ene kant en de onder toezicht gestelde aan de andere kant. De toezichthouder is bevoegd om bij taakverwaarlozing door de onder toezicht gestelde een besluit tot indeplaatsstelling te nemen wanneer de onder toezicht gestelde niet voldoet aan een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde verplichting. Dat is het geval wanneer:<sup>13</sup>

1. niet of niet naar behoren een gevorderde beslissing wordt genomen;
2. niet of niet naar behoren een gevorderde handeling wordt verricht;
3. niet, niet tijdig of niet naar behoren een gevorderd resultaat tot stand wordt gebracht.

Van het voornemen een besluit tot indeplaatsstelling te nemen en van het nemen van een dergelijk besluit moet door de toezichthouder mededeling worden gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op andere geschikte wijze. Tevens moet de toezichthouder een afschrift van het besluit tot indeplaatsstelling en van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit zenden aan de gemeenteraad of provinciale staten.<sup>14</sup>

Dit beleidskader bevat de algemene uitgangspunten voor het uitoefenen van IBT door een toezichthouder. Het gaat dus om een algemeen beleidskader voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Dit algemeen beleidskader vormt tevens de basis voor eventuele door een toezichthouder vast te stellen specifieke beleidskaders, waarin IBT per beleidsveld nader wordt uitgewerkt.

### *3.2. De juridische status van het beleidskader*

In dit beleidskader wordt vastgelegd op welke wijze toezichthouders hun bestuursbevoegdheden met betrekking tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing zullen uitoefenen. Om die reden moet dit beleidskader worden beschouwd als een beleidsregel in de zin van artikel 4:81 van de Awb. Het beleidskader moet dan ook worden vastgesteld door de toezichthouder die bevoegd is een besluit tot indeplaatsstelling te nemen. Een beleidsregel is een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 van de Awb. In artikel 1:3 lid 4 van de Awb wordt het begrip beleidsregel gedefinieerd.<sup>15</sup>

In dit beleidskader wordt nadere invulling gegeven aan de wijze waarop de toezichthouder toepassing geeft aan de wettelijke voorschriften uit de Wrgt over indeplaatstreding bij taakverwaarlozing. Het gaat daarbij om de artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet. Het beleidskader heeft (vooral) betrekking op de door de toezichthouder te volgen procedure waarbij de in de memorie van toelichting bij de Wrgt beschreven interventieladder wordt betrokken. Dat

---

<sup>13</sup> Artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>14</sup> Artikelen 124 lid 4 van de Gemeentewet en 121 lid 4 van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>15</sup> Deze bepaling luidt als volgt: "Een bij besluit vastgestelde regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan."

kwalificeert het beleidskader als een beleidsregel in de zin van de Awb voor de bestuursorganen die het beleidskader als zodanig hebben vastgesteld.

Op grond van artikel 3:40 van de Awb treedt een besluit niet in werking voordat het bekend is gemaakt. Dat betekent dat op basis van deze bepaling het besluit tot vaststelling van het beleidskader bekend moet worden gemaakt. Door deze bekendmaking wordt de rechtszekerheid (voorspelbaarheid) en daarmee de transparantie bevorderd van het bestuurlijk handelen van de toezichthouder richting onder toezicht gestelde en de inwoners van de betreffende provincie of gemeente. Als gevolg van het bepaalde in artikel 8:2 onder a van de Awb kan tegen het besluit tot vaststelling van het beleidskader geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld.

### *3.3. Het generieke instrumentarium en de bevoegdheidsverdeling*

In paragraaf 2.4. is aangegeven dat de generieke toezichtinstrumenten bestaan uit schorsing en vernietiging, alsmede indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

Voor schorsing en vernietiging wordt een afzonderlijk algemeen beleidskader vastgesteld. Dat beleidskader heeft betrekking op de toepassing van dat instrument door het Rijk. De toezichthouders in het IBT hebben een rol bij de toepassing van het schorsings- en vernietigingsrecht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mededeling van een provinciale toezichthouder dat een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan voor vernietiging in aanmerking komt. Bij toepassing van het schorsings- en vernietigingsrecht treedt er geen verandering op in de wettelijke bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen, tenzij de Kroon bij vernietiging zelf in de zaak voorziet. Bij indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing is dat anders en komt er wel verandering in deze bevoegdheidsverdeling omdat er dan sprake is van indeplaatsstelling door een toezichthouder. Deze toezichthouder neemt dan de bevoegdheden van de onder toezicht gestelde over wegens het in verzuim blijven bij de uitoefening van een medebewindtaak.

Vernietiging van een besluit door de Kroon kan onder omstandigheden leiden tot een actie van een toezichthouder wegens taakverwaarlozing. Dat zal zich in het bijzonder (kunnen) voordoen wanneer het bevoegde bestuursorgaan in verzuim blijft na vernietiging een nieuw besluit te nemen, hoewel het daartoe wel verplicht is.

### *3.4. Indeplaatsstelling alleen voor individuele gevallen*

Wanneer in een bepaalde periode opvallend veel besluiten van één bepaald bestuursorgaan door de Kroon of de bestuursrechter zouden worden vernietigd of anderszins zou blijken dat er voortdurend problemen zijn met betrekking tot door dat bestuursorgaan genomen besluiten, kan dat een indicatie zijn dat zich mogelijk een situatie van niet behoorlijke taakvervulling door dat bestuursorgaan voordoet. In de hier beschreven situatie lijkt het om een meer structurele vorm van taakverwaarlozing te gaan dan om een individueel geval van taakverwaarlozing. Wanneer bijvoorbeeld in een jaar tijd een groot aantal bouwvergunningen vernietigd zou worden wegens strijd met het recht omdat zij in strijd met het vigerende bestemmingsplan zijn verleend, is dat een structurele vorm van taakverwaarlozing.<sup>16</sup> De toezichthouder kan dan niet tot algemene indeplaatsstelling van het tot vergunningverlening bevoegde bestuursorgaan overgaan omdat de nieuwe regeling niet beoogt voor structurele taakverwaarlozing een voorziening te treffen maar zich beperkt tot individuele gevallen van taakverwaarlozing. Wel kan de toezichthouder in dat geval besluiten tot inzet van de bestuurlijke interventieladder.<sup>17</sup> Op basis van de uitkomsten van die inzet kan dan worden beoordeeld of er aanleiding bestaat om in individuele gevallen zondig een besluit tot indeplaatsstelling te nemen.

### *3.5. IBT en horizontale verantwoording*

3.5.1. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat het primair de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheidslaag is om de kwaliteit van de taakbehartiging te bewaken.<sup>18</sup> Daarbij wordt gewezen op de dualisering van de gemeente- en provinciebesturen waardoor de verhouding tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur – bestaande uit de gekozen volksvertegenwoordiging –

---

<sup>16</sup> Bouwvergunningen gaan op in de omgevingsvergunning na de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op 1 oktober 2010.

<sup>17</sup> Zie over de bestuurlijke interventieladder en de daarbij te onderscheiden fasen, hoofdstuk 5.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 11.

ingrijpend veranderd is. Op gemeentelijk niveau stelt de raad (het algemeen bestuur) de algemene kaders vast en controleert. De uitvoering berust bij het college van burgemeester en wethouders (het dagelijks bestuur). Op provinciaal niveau zijn dat provinciale staten (het algemeen bestuur) respectievelijk het college van gedeputeerde staten (het dagelijks bestuur).

IBT is geen instrument om het kwaliteitsniveau van het handelen en de besluitvorming van de provincie- en gemeentebesturen te bevorderen en te verbeteren, maar strekt er enkel en alleen toe om te beoordelen of het bevoegde bestuursorgaan de sectorwetten al dan niet juist uitvoert. Het toezicht op de uitvoering van sectorwetten door gemeentebesturen is volgens het kabinetsstandpunt in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het provinciebestuur – enkele uitzonderingen daargelaten<sup>19</sup> – en in tweede instantie de verantwoordelijkheid van de vakminister.<sup>20</sup> Ter invulling daarvan kan de vakminister – in overeenstemming met de Minister van BZK – op grond van artikel 124a van de Gemeentewet ingeval van een zwaarwegend algemeen belang het provinciebestuur verzoeken om over te gaan tot indeplaatsstelling. Wanneer het provinciebestuur daartoe niet binnen de gestelde termijn overgaat, kan de vakminister zelf besluiten tot indeplaatsstelling.

3.5.2. Het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoording door de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten aan de gemeenteraad respectievelijk aan provinciale staten over de wijze van taakuitoefening door het betrokken college, moet goed van IBT worden onderscheiden. Het gaat hier om het afleggen van horizontale verantwoording, een politiek-bestuurlijk proces waarbij het dagelijks bestuur verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur. Daarentegen speelt IBT zich af in de verticale lijn omdat het hierbij gaat om het uitoefenen van toezicht op een bestuursorgaan door een bestuursorgaan (de toezichthouder) van een andere bestuurslaag waarbij terughoudendheid en vertrouwen een belangrijke rol spelen.<sup>21</sup> Er is dus een belangrijk verschil tussen het afleggen van horizontale verantwoording en het uitoefenen van IBT. Dat neemt niet weg dat de informatie die wordt gebruikt voor het afleggen van horizontale verantwoording, door een toezichthouder kan worden benut voor het uitoefenen van IBT omdat het om dezelfde informatie gaat.

Andere instrumenten in het kader van horizontale kwaliteitsbewaking en controle zijn visitaties, benchmarking, monitoring, expertisecentra en intergemeentelijke of interprovinciale samenwerking.<sup>22</sup> Daarnaast zijn ook het maatschappelijk middenveld en de betrokkenheid van burgers, instellingen en bedrijven van belang bij horizontale kwaliteitsbewaking omdat hierdoor provinciale staten en de gemeenteraad kunnen worden voorzien van de nodige input vanuit de samenleving. Deze input kan vervolgen een rol spelen in het debat tussen het dagelijks bestuur van een provincie of gemeente en de gekozen volksvertegenwoordiging.

## **Hoofdstuk 4      Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing**

### *4.1. Wettelijke bepalingen inzake autonomie, medebewind en taakverwaarlozing*

De basis voor de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt gevormd door de grondwettelijke bepalingen over autonomie, medebewind en taakverwaarlozing. Het gaat hierbij om de artikelen 124 en 132 van de Grondwet.

\*Artikel 124 leden 1 en 2 van de Grondwet luidt als volgt:

*‘Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten’ (lid 1).*

*‘Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet’ (lid 2).*

<sup>19</sup> Artikel 124b van de Gemeentewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 8.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4.

<sup>22</sup> Rapport Commissie Oosting, p. 66.



Het eerste lid bevat de grondwettelijke basis voor provinciale en gemeentelijke autonomie. Nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in artikel 108 lid 1 van de Gemeentewet en artikel 105 lid 1 van de Provinciewet.<sup>23</sup>

Het tweede lid maakt het mogelijk dat de wetgever medebewindverplichtingen aan provincie- en gemeentebesturen oplegt. Nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in artikel 108 lid 2 van de Gemeentewet en artikel 105 lid 2 van de Provinciewet.

\* Artikel 132 lid 5 van de Grondwet luidt als volgt:

*‘De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost’.*

Deze bepaling heeft betrekking op taakverwaarlozing door bestuursorganen van provincies en gemeenten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen taakverwaarlozing bij medebewind en bij autonomie.

De eerste volzin heeft betrekking op lichte taakverwaarlozing bij medebewind: de wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur die worden gevorderd krachtens artikel 124 lid 2 van de Grondwet. Nadere uitwerking van deze grondwettelijke verplichting heeft plaatsgevonden in de artikelen 124 van de Gemeentewet en 121 van de Provinciewet.

De tweede volzin ziet op grove taakverwaarlozing bij medebewind en bij autonomie: bij afzonderlijke wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 van de Grondwet (betreft de inrichting van de provincie- en gemeentebesturen) en 127 van de Grondwet (betreft de verordenende bevoegdheid van provinciale staten en de gemeenteraad) voorzieningen worden getroffen wanneer er sprake is van grove taakverwaarlozing.<sup>24</sup>

Uit het vorenstaande volgt dat bij taakverwaarlozing het onderscheid tussen medebewind en autonomie van wezenlijk belang is.

*Medebewind* heeft betrekking op de verplichte medewerking door gemeentelijke en provinciale bestuursorganen aan hetgeen van hen bij of krachtens de wet wordt gevorderd.<sup>25</sup> In de artikelen 124 van de Gemeentewet en 121 van de Provinciewet zijn op grond van die wetten gevorderde taken uitgezonderd van de bevoegdheid tot in de plaats stellen.<sup>26</sup>

Medebewind impliceert overigens niet dat er als het ware altijd sprake zou zijn van mechanische wetsuitvoering door de bestuursorganen die in medebewind worden geroepen. In veel gevallen gaat het bij deze uitvoering om zogenoemde open normen die nader door het bevoegde bestuursorgaan moeten worden ingevuld en waarbij er soms een aanzienlijke mate van *beleidsruimte* bestaat: dat is de

---

<sup>23</sup> De Gemeentewet en de Provinciewet zijn zogenaamde organieke wetten. Dat wil zeggen dat zij gevorderd worden door de Grondwet.

<sup>24</sup> In de memorie van toelichting bij de Wrgt (paragraaf 6.2.) wordt erop gewezen dat ‘uit de onderliggende stukken moet worden afgeleid dat de wetgever niet bevoegd is een algemene regeling te treffen voor zogeheten lichte taakverwaarlozing in de autonome sfeer, wat zou neerkomen op ingrijpen vanwege het niet of niet naar behoren uitvoeren van de overgelaten bevoegdheden tot regeling en bestuur van de huishouding van provincies en gemeenten’ (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 14-15). Overigens kan ingeval van grove taakverwaarlozing bij medebewind op de gewone wijze indeplaatsstelling plaatsvinden. Het kan echter zijn dat in het concrete geval de aard van de taakverwaarlozing met zich brengt dat een gewone indeplaatsstelling geen oplossing biedt voor de gerezen problemen maar dat een specifieke wettelijke voorziening nodig is.

<sup>25</sup> Dat kan een wet in formele zijn maar ook een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een provinciale verordening.

<sup>26</sup> Deze beperking van het interbestuurlijk toezicht vloeit niet voort uit de Grondwet maar is het resultaat van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Schutte (Kamerstukken II 1990/91, 19 404, nr. 72, 2<sup>o</sup> herdruk). Met het amendement werd blijkens de toelichting beoogd te voorkomen dat ook wordt ingegrepen ingeval van lichte taakverwaarlozing van de gemeentelijke autonomie. Zie ook paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting bij de Wrgt.

ruimte om binnen bepaalde kaders tot nadere beleidskeuzes op provinciaal of gemeentelijk niveau te komen.<sup>27</sup>

*Autonomie* heeft betrekking op regeling en bestuur van de eigen huishouding van gemeenten en provincies, voor zover ter zake geen medebewind wordt gevorderd. Dat de besturen van gemeenten en provincies autonomie bezitten houdt in dat ‘zij vrij zijn de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken’.<sup>28</sup> Tevens duidt het op erkenning van ‘het bestaan van gemeenten en provincies als zelfstandige lichamen van algemeen bestuur onder het niveau van het rijk’, waarbij aan hun besturen ‘uitdrukkelijk een algemene, in beginsel onbeperkte, bevoegdheid tot regeling en bestuur’ wordt overgelaten.<sup>29</sup> Dit wordt ook wel de algemene competentie of *open* huishouding van gemeente- en provinciebesturen genoemd waarvan de essentie is dat zij over een recht van initiatief tot het ter hand nemen van zaken beschikken.

Kenmerkend voor autonomie is dat gemeente- en provinciebesturen een vrije beleidskeuze hebben om een bepaald openbaar belang te gaan behartigen zonder dat hieraan een wettelijke verplichting ten grondslag ligt.

Van het begrip *beleidsruimte* bij medebewind wordt onderscheiden het begrip *beleidsvrijheid* bij autonomie. In die gevallen staat het een provincie- of gemeentebestuur vrij om een bepaalde taak al dan niet ter hand te nemen omdat het dan gaat om regeling en bestuur van de eigen huishouding. Bij medebewind bestaat deze vrijheid niet.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing heeft uitsluitend betrekking op taakverwaarlozing in individuele gevallen bij medebewind.<sup>30</sup> Wanneer er sprake is van grove taakverwaarlozing (zowel bij autonomie als bij medebewind), moet hiervoor door de wetgever in formele zin een wettelijke voorziening worden getroffen. Deze vorm van taakverwaarlozing blijft in dit beleidskader dan verder ook buiten beschouwing.<sup>31</sup> Wel blijft de bevoegdheid bestaan om bij iedere taakverwaarlozing bij medebewind in de plaats te stellen op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet, ook al komt de taakverwaarlozing zo vaak voor dat deze moet worden aangemerkt als grove taakverwaarlozing.

#### 4.2. De wettelijke regeling voor taakverwaarlozing

4.2.1. Met de inwerkingtreding van de Wrgt zijn de in artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet opgenomen regelingen voor taakverwaarlozing uitgebreid in vergelijking met de regelingen die waren opgenomen in de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet en 120 en 121 van de Provinciewet zoals die luiden voor de herziening in het kader van de Wrgt. De vroegere regelingen voor taakverwaarlozing hadden alleen betrekking op het niet of niet naar behoren nemen van beslissingen door een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan. De Wrgt voorziet erin dat een toezichthouder ook een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen wanneer een bestuursorgaan:<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’ uit de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) vormt hiervan een duidelijk voorbeeld (zie bijvoorbeeld artikel 2.1 lid 1 en artikel 2.2 lid 1, alsmede artikel 3.1 van de Wro). Bij besluitvorming op grond van de Wro gaat het altijd om medebewind. Er bestaat echter een grote mate van beleidsruimte voor provinciale en gemeentelijke bestuursorganen om een eigen invulling aan dat begrip te geven.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 3, p. 5.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 3, p. 5 en nr. 6, p. 12.

<sup>30</sup> Zie paragraaf 3.4.

<sup>31</sup> Fleurke heeft erop gewezen dat de grondwettelijke regeling voor grove taakverwaarlozing (artikel 132 lid 5) in de bestuurlijke historie slechts vijf keer is toegepast. Het betreft de gemeenten Opsterland en Weststellingwerf in 1895 (weigering om de gemeentelijke begroting aan te passen), Beerta in 1933 (de meerderheid van de raad werd onbekwaam geacht de belangen van de gemeente naar behoren te behartigen), Opsterland in 1946 (voor het onvoldoende blijf geven voor erkenning voor de geldende gezagsverhoudingen) en Finsterwolde in 1951 (angst voor bestuurlijke ongehoorzaamheid, ondermijning van het algemeen belang en handelen in strijd met de wet). Prof.dr. F. Fleurke, *Rapport Organische bijstand. Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, 15 februari 2008, te downloaden via [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

<sup>32</sup> Het gaat hierbij om de uitvoering van wetten waarin de medewerking van het gemeente- of provinciebestuur gevorderd wordt en niet om de uitvoering van de Gemeente- of de Provinciewet.

1. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde *handeling* verricht, of
2. niet, niet tijdig of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet de wet gevorderd *resultaat* tot stand brengt.

4.2.2. Uitgangspunt van de wettelijke regeling – de artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet – is dat bij taakverwaarlozing door een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan een toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling neemt ten laste van de onder toezicht gestelde. Genoemde bepalingen zijn imperatief geformuleerd en dus niet als een facultatieve bevoegdheidsbepaling (een ‘kan-bepaling’). In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wrgt is aangegeven dat de voorgestelde imperatieve formuleringen niet afwijken van de huidige artikelen 124 van de Gemeentewet en 121 van de Provinciewet.<sup>33</sup> Het wetsvoorstel bevat in dit opzicht dan ook geen breuk met het verleden.

Dat betekent dat er voor de toezichthouder een beginselplicht bestaat een besluit tot indeplaatsstelling te nemen nadat geconstateerd is dat er sprake is van taakverwaarlozing. Er zijn echter situaties denkbaar waarin de toezichthouder na een bestuurlijke afweging constateert dat een besluit tot indeplaatsstelling in het concrete geval (in ieder geval op dat moment) niet de aangewezen weg is. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende (niet- limitatief bedoelde) situaties:

1. Het is de toezichthouder gebleken dat het taakverwaarlozende bestuursorgaan op korte termijn zelf een einde zal maken aan de opgetreden taakverwaarlozing.
2. De toezichthouder oordeelt dat het de voorkeur verdient om de uitkomst af te wachten van een procedure bij de bestuursrechter over een kwestie die zou kunnen leiden tot een besluit tot indeplaatsstelling. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan situaties waarin de interpretatie van een wettelijk voorschrift aan de orde is.
3. De toezichthouder constateert dat een bepaalde problematiek in wezen niet kan worden opgelost door het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling omdat de oorzaak van de problematiek hierdoor niet wordt weggenomen. Dat kan blijken uit het feit dat gemeenten op grote schaal – ondanks geleverde inspanningen – niet aan een bepaalde wettelijke verplichting kunnen voldoen. Bestuurlijk overleg met bijvoorbeeld de betreffende vakminister is dan de aangewezen weg om tot een oplossing te komen.
4. Overmacht. Het gaat hierbij om een niet-toerekenbare onmogelijkheid voor een bestuursorgaan om een wettelijke verplichting na te komen. Deze overmacht leidt er tevens toe dat de toezichthouder evenmin die wettelijke taak uit kan voeren. Bestuurlijk overleg over de ontstane situatie en de mogelijke oplossingsrichting is een dergelijke situatie – evenals het geval is bij de onder 3 beschreven situatie – de aangewezen weg.
5. Het niet-naleven van vormvoorschriften levert in de regel geen taakverwaarlozing in de zin van de wet op omdat de wetgever bij medebewind niet het naleven van vormvoorschriften voorop stelt. Deze gevallen leiden dan ook niet tot een besluit tot indeplaatsstelling.

Het gaat hier om een indicatie van gevallen waarin een toezichthouder gemotiveerd kan oordelen – nadat is vastgesteld dat er sprake is van taakverwaarlozing – dat een besluit tot indeplaatsstelling (in ieder geval op dat moment) niet de juiste maatregel is. De bestuurlijke interventieladder speelt bij deze beoordeling een belangrijke rol. In hoofdstuk 5 komt dit instrument nader aan de orde.

4.2.3. Hierna worden de hoofdlijnen van de wettelijke regeling aangeduid.

1. Een door de toezichthouder genomen besluit tot indeplaatsstelling is geformuleerd als een opdracht tot het verrichten van de wettelijke taak die wordt verwaarloosd. De bevoegdheid tot indeplaatstreding bestaat pas indien een in dit besluit genoemde termijn is verstreken waarbinnen de onder toezicht gestelde in de gelegenheid is gesteld alsnog te voorzien in hetgeen in het besluit tot indeplaatsstelling wordt gevorderd en het bestuursorgaan hiervan geen of onvoldoende gebruik

---

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 34-35.

heeft gemaakt. Het besluit tot indeplaatsstelling kan wel direct door de toezichthouder worden uitgevoerd wanneer het gaat om een spoedeisend geval.<sup>34</sup>

2. De nieuwe wettelijke regeling kent ook de figuur van het besluit tot indeplaatsstelling op verzoek en het vervangende besluit tot indeplaatsstelling. De Minister wie het aangaat kan in overeenstemming met de Minister van BZK aan de bevoegde provinciale toezichthouder het verzoek doen om aan artikel 124 lid 1 van de Gemeentewet toepassing te geven. Voorwaarde is dat er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang. Bij het niet voldoen aan dit verzoek gaat de bevoegdheid van de provinciale toezichthouder over op de betreffende Minister.<sup>35</sup>
3. Uitgangspunt van IBT is dat het toezicht op gemeentelijke bestuursorganen berust bij een provinciale toezichthouder. Dat is alleen anders voor die gevallen waarin de provincie geen taken heeft en om die reden ook niet over de kennis beschikt.<sup>36</sup>
4. Bij de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikt de toezichthouder over de bevoegdheden van de onder toezicht gestelde.<sup>37</sup>
5. Een besluit tot indeplaatsstelling kan worden ingetrokken wanneer de onder toezicht gestelde voldoende aannemelijk maakt dat het zonder voorbehoud zal voorzien in hetgeen van hem wordt gevorderd.<sup>38</sup>
6. De toezichthouder kan ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan de onder toezicht gestelde bij of krachtens de wet opgedragen taken. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:13, 5:15 t/m 5:17 en 5:20 van de Awb.<sup>39</sup>
7. De onder toezicht gestelde is gehouden medewerking te verlenen aan de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. De toezichthouder kan daarvoor een aanwijzing geven. De onder toezicht gestelde is gehouden op eerste vordering aan de toezichthouder alle informatie te verschaffen die nodig is voor de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling.<sup>40</sup>
8. De onder toezicht gestelde kan tegen een tot hem gericht besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), zonder dat eerst een bezwaarschrift moet worden ingediend bij de toezichthouder.<sup>41</sup>

#### 4.3. Wettelijke criteria, beleidsruimte en de reikwijdte van het instrument indeplaatsstelling

4.3.1. In de artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet is bepaald dat er sprake is van taakverwaarlozing wanneer een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan:

1. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde *beslissing* neemt;
2. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde *handeling* verricht;

---

<sup>34</sup> Artikelen 124 lid 2 van de Gemeentewet en 121 lid 2 van de Provinciewet. Het aspect spoedeisendheid komt ook aan de orde in hoofdstuk 5 over de bestuurlijke interventieladder (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>35</sup> Artikel 124a van de Gemeentewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2)..

<sup>36</sup> Artikel 124b van de Gemeentewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>37</sup> Artikelen 124c van de Gemeentewet en 121a van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>38</sup> Artikelen 124d van de Gemeentewet en 121b van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>39</sup> Artikelen 124e van de Gemeentewet en 121c van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2). Het gaat hier om de uitvoering door het onder toezicht gestelde bestuursorgaan van wetten waarin zijn medewerking wordt gevorderd. Bedoelde ambtelijke bevoegdheden zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de Awb over handhaving.

<sup>40</sup> Artikelen 124g van de Gemeentewet en 121e van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>41</sup> Artikelen 124i van de Gemeentewet en 121g van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

3. niet, niet tijdig of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderd *resultaat* tot stand brengt.

Aan de hand van aard en inhoud van de wettelijke bepaling waarin de medewerking van een provinciaal of gemeentelijk bestuursorgaan gevorderd wordt, moet de toezichthouder vaststellen of zich in een concreet geval taakverwaarlozing voordoet. Wanneer de betreffende norm een open karakter heeft – zoals het in paragraaf 4.1. noot 27 genoemde voorbeeld van een ‘goede ruimtelijke ordening’ – zal door de toezichthouder minder snel de conclusie getrokken kunnen worden dat er sprake is van taakverwaarlozing dan wanneer de betreffende wettelijke norm concreet van aard is en niet of nauwelijks om een nadere afweging door het bevoegde bestuursorgaan vraagt. Datzelfde geldt ook voor wettelijke normen die een bepaalde handeling van het bevoegde bestuursorgaan vorderen of het tijdig tot stand brengen van een bepaald resultaat.<sup>42</sup>

Dat betekent dat naarmate de wettelijke norm waarin de medewerking van een bestuursorgaan gevorderd wordt een meer open karakter heeft waardoor de beleidsruimte bij de uitvoering van deze norm groter is, de toezichthouder terughoudender dient te zijn met een eventuele interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling. In die situatie vraagt de vaststelling door de toezichthouder van het feit dat er sprake is van taakverwaarlozing, dan ook om een zwaardere motivering en worden aan de bewijsvoering door de toezichthouder zwaardere eisen gesteld dan wanneer het gaat om gebonden bestuur.

4.3.2. Bij taakverwaarlozing door een bestuursorgaan wordt in de opgedragen taak voorzien door indeplaatsstelling door een toezichthouder. Het gaat hierbij om een indeplaatsstelling in een concreet en dus individueel geval.

Wanneer een toezichthouder in de plaats treedt van een onder toezicht gestelde wegens taakverwaarlozing, zal nauwkeurig moeten worden nagegaan wat de betreffende sectorwet van de onder toezicht gestelde eist. Indeplaatsstelling mag niet worden benut om eigen beleidsdoelstellingen van de toezichthouder te verwezenlijken.

## **Hoofdstuk 5 De bestuurlijke interventieladder**

Uitgangspunt van de wettelijke regeling is dat een besluit tot indeplaatsstelling niet door een toezichthouder wordt genomen zonder dat het bevoegde bestuursorgaan eerst in de gelegenheid is gesteld zelf in de zaak te voorzien. Dat is alleen anders wanneer het gaat om een spoedeisend geval.<sup>43</sup>

Een juridische interventie in het kader van IBT in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder, wordt voorafgegaan door een bestuurlijk traject.<sup>44</sup> In de huidige bestuurspraktijk blijkt – aldus de memorie van toelichting bij de Wrgt – dat bestuurlijk overleg en het dreigen met juridische interventie in het algemeen voldoende is om ervoor te zorgen dat een bestuursorgaan de gevorderde taken naar behoren uitvoert. Een juridische interventie kan daarmee niet los worden gezien van het bestuurlijk traject dat hieraan vooraf gaat. Het bestuurlijk traject wordt omschreven als een interventieladder die verschillende fasen kent. De beschrijving van het bestuurlijk traject in de vorm van een interventieladder ziet met name op de bij taakverwaarlozing te nemen stappen.<sup>45</sup> De interventieladder is niet dwingend. Een toezichthouder beslist zelf in welk tempo de treden worden doorlopen. In spoedeisende situaties – bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan – staat het de toezichthouder vrij om direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling.<sup>46</sup>

### ***Fase 1 Signaleren***

<sup>42</sup> Er is dan sprake van gebonden bestuur.

<sup>43</sup> Artikelen 124 leden 1 en 2 van de Gemeentewet en 121 leden 1 en 2 van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 16-19.

<sup>45</sup> Het bestuurlijk traject voor spontane vernietiging verloopt doorgaans niet geheel op dezelfde wijze omdat de toezichthouder in het algemeen pas na een genomen besluit geconfronteerd wordt met een mogelijke strijd met het recht. Zie hierover Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 17.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 17.

Toezicht begint met het signaleren van mogelijke misstanden. Er zijn diverse manieren waarop een toezichthouder geattendeerd kan worden op een misstand. Dat kan door eigen onderzoek en een risicoanalyse op basis van openbare informatie of gegevens die speciaal voor de toezichthouder systematisch worden verzameld.<sup>47</sup> Een misstand kan ook aan het licht komen door berichten in de media, personen of bedrijven die een mogelijke misstand melden of door een klokkenluider. Het is aan de toezichthouder om het piepsysteem effectief in te richten.

*Actie:* de toezichthouder neemt een beslissing over het bestaan van een vermoeden van een misstand en de overstap naar fase 2. In beginsel wordt in deze fase alleen gebruik gemaakt van de verkregen signalen. Er kan echter aanleiding voor de toezichthouder bestaan om over te gaan tot informatie-uitvraag bij het betrokken bestuursorgaan om te kunnen beoordelen of er sprake is van taakverwaarlozing. In dat geval wordt de beslissing genomen tot overstap naar fase 2.<sup>48</sup> De uitgangspunten van selectiviteit (terughoudendheid in het IBT) en proportionaliteit (inzet lichtst mogelijke instrument) worden in acht genomen.<sup>49</sup>

De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – in kennis gesteld over de afhandeling van de melding.

### ***Fase 2 Informatie opvragen en valideren***

Nadat bij de toezichthouder het vermoeden is ontstaan dat sprake is van een misstand kan informatie worden opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan. De toezichthouder kan hierbij een ambtsbericht vragen.<sup>50</sup> Bij het uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen ambtenaren van de toezichthouder informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten.<sup>51</sup> Vervolgens wordt over de verkregen informatie door de toezichthouder overleg gevoerd met het bestuursorgaan. De toezichthouder kan daarbij termijnen stellen aan het bestuursorgaan.

*Actie:* ter afsluiting van deze fase neemt de toezichthouder een beslissing over taakverwaarlozing. Wanneer geconstateerd wordt dat er sprake is van taakverwaarlozing neemt de toezichthouder – met inachtneming van het in paragraaf 4.2.2. gestelde met betrekking tot de beginselplicht tot indeplaatsstelling – een beslissing over de overstap naar fase 3. Bij een overstap naar fase 3 is er sprake van actief toezicht door de toezichthouder. De uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen.

De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – van de beslissing van de toezichthouder in kennis gesteld.

### ***Fase 3 Actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg***

Nadat de toezichthouder geconstateerd heeft dat er grond bestaat voor een interventie, maakt het afspraken met de onder toezicht gestelde over te nemen acties en termijnen.<sup>52</sup>

Het is de bedoeling dat wanneer het IBT op gemeenten in een bepaald geval bij de vakminister is belegd en deze constateert dat er aanleiding bestaat voor een interventie, de vakminister in deze fase de provincie informeert zodat zij vanuit haar rol als bewaker van de integrale kwaliteit van het functioneren van gemeenten kan beoordelen in welke mate de mogelijke interventie van de vakminister samenhangt met mogelijk andere problemen binnen de betrokken gemeente. In deze fase krijgt de onder toezicht gestelde de gelegenheid om in overeenstemming met de wet alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. De toezichthouder kan zonedig hulp bieden en adviseren. Wanneer er sprake is van urgentie kan deze fase in tijd worden verkort.

---

<sup>47</sup> Op basis van een algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of provinciale verordening. Zie hierover Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 17.

<sup>48</sup> Het betreft hier niet een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het gaat dus om een beslissing waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Dat geldt eveneens voor de beslissingen die in de volgende fasen van de bestuurlijke interventieladder worden genomen.

<sup>49</sup> Zie hierover paragraaf 2.5.

<sup>50</sup> Artikelen 118 van de Gemeentewet en 116 van de Provinciewet.

<sup>51</sup> Artikelen 124e van de Gemeentewet en 121c van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

<sup>52</sup> Dat kan uiteraard alleen wanneer de onder toezicht gestelde bereid is hierover afspraken te maken.

*Actie:* ter afsluiting van deze fase maakt de toezichthouder afspraken met de onder toezicht gestelde en krijgt deze de gelegenheid om alsnog aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen. Wanneer de onder toezicht gestelde na het verstrijken van de daartoe gestelde termijn of termijnen niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan neemt de toezichthouder – met inachtneming van het in paragraaf 4.2.2. gestelde met betrekking tot de beginselplicht tot indeplaatsstelling – een beslissing over de overstap naar fase 4. De uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen. De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – van de beslissing van de toezichthouder in kennis gesteld.

#### ***Fase 4 Vooraankondiging van juridische interventie***

Voordat de toezichthouder definitief besluit tot een juridische interventie, krijgt de onder toezicht gestelde een vooraankondiging van de geplande interventie. Hierin wordt in grote lijnen aangegeven welke taak niet, niet tijdig of niet naar behoren wordt uitgevoerd, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wordt uitgelegd wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling. Deze vooraankondiging bestaat uit een brief van de toezichthouder aan de onder toezicht gestelde. Een afschrift van deze vooraankondiging (waarschuwing) wordt gezonden aan provinciale staten wanneer de onder toezicht gestelde een provinciaal bestuursorgaan betreft en aan de gemeenteraad wanneer de onder toezicht gestelde een gemeentelijk bestuursorgaan betreft. Tegelijkertijd wordt het voornemen gepubliceerd in een breed verspreide publicatie (krant of huis-aan-huisblad) dan wel op andere geschikte wijze. Het betrekken van provinciale staten en de gemeenteraad geeft deze organen de gelegenheid hun rol in het kader van de horizontale verantwoording te nemen. De bekendmaking van het voornemen tot interventie kan tevens bijdragen aan een publiek debat over de betreffende aangelegenheid. Dat publieke debat kan weer bijdragen aan versterking van het proces van horizontale verantwoording.

*Actie:* ter afsluiting van deze fase neemt de toezichthouder – met inachtneming van het in paragraaf 4.2.2. gestelde met betrekking tot de beginselplicht tot indeplaatsstelling – een beslissing over de overstap naar fase 5 en daarmee over het voornemen om tot indeplaatsstelling over te gaan. De uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen. De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – van de beslissing van de toezichthouder in kennis gesteld.

#### ***Fase 5 Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien***

Wanneer het bestuurlijk overleg – inclusief het publieke debat over de vooraankondiging van de voorgenomen interventie – niet leidt tot overeenstemming tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde, neemt de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling. Het besluit wordt geformuleerd als een opdracht: wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de gestelde termijn (de begunstigingstermijn) de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, zal de toezichthouder die maatregelen nemen op kosten van de betrokken provincie of gemeente. In deze formele fase kan de toezichthouder zo nodig de onder toezicht gestelde met hulp en advies ondersteunen zodat deze binnen de gestelde termijn alsnog aan zijn medebewindverplichtingen kan voldoen.

Wanneer de wettelijk gevorderde taak een omvangrijke resultaatsverplichting betreft waarbij de onder toezicht gestelde te weinig doet om binnen de wettelijke termijn dat resultaat te bereiken, kan het besluit tot indeplaatsstelling betrekking hebben op deelstappen die nodig zijn voor het tijdig behalen van het wettelijk gevorderde resultaat. Zonodig kan het besluit verschillende termijnen bevatten. Vanaf het moment dat één van die termijnen is overschreden wordt aan de opdracht niet voldaan en treedt de toezichthouder daadwerkelijk in de plaats van de onder toezicht gestelde. Op kosten van de onder toezicht gestelde provincie of gemeente treft de toezichthouder verder zelf de maatregelen die nodig zijn om het gevorderde resultaat te bereiken. Met de verschillende termijnen wordt voorkomen dat een onder toezicht gestelde indeplaatsstelling kan ontlopen door iedere keer precies te doen wat in een besluit tot indeplaatsstelling wordt voorgeschreven en vervolgens weer stil zit zodat een nieuw besluit – met alle noodzakelijke voorbereiding – nodig is om verdere stappen af te dwingen.

Een besluit tot indeplaatsstelling bevat – zo blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wrgt – in ieder geval:<sup>53</sup>

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

Juridisch relevant is dat een besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder uitsluitend rechtsbetrekkingen in het leven roept tussen het toezichthoudend bestuursorgaan en het onder toezicht gestelde bestuursorgaan. Bij een dergelijk besluit zijn dan ook slechts twee bestuursorganen betrokken en geen andere belanghebbenden. Op grond van de artikelen 121g van de Provinciewet en 124i van de Gemeentewet kunnen alleen indeplaatsgestelde bestuursorganen bij de ABRvS beroep instellen tegen een besluit van een toezichthouder tot indeplaatsstelling. Het besluit tot indeplaatsstelling wordt opgenomen in de bijlage bij artikel 8:5 van de Awb. Hiertoe is overgegaan omdat individuele burgers, bedrijven, instellingen etc. geen belanghebbende zijn bij een besluit tot indeplaatsstelling. Dat betekent dat tegen een dergelijk besluit geen publiekrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Een en ander impliceert eveneens dat een verzoeker evenmin op grond van artikel 6:2 van de Awb beroep kan instellen tegen de weigering van een toezichthouder om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen<sup>54</sup>

*Actie:* in deze fase neemt de toezichthouder het besluit tot indeplaatsstelling. In dat besluit wordt de onder toezicht gestelde opdracht gegeven om binnen een bepaalde termijn aan zijn medebewindverplichting(en) te voldoen (begunstigingstermijn). Tegen dat besluit kan door de onder toezicht gestelde rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de begunstigingstermijn aan de opdracht heeft voldaan neemt de toezichthouder een besluit over de overstap naar fase 6. De uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen.

De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – van het besluit tot indeplaatsstelling van de toezichthouder in kennis gesteld.

### ***Fase 6 Sanctie indeplaatsstelling***

Wanneer de termijn van de formele waarschuwingfase is verstreken en de onder toezicht gestelde niet zelf aan zijn medebewindverplichting(en) heeft voldaan, gaat de toezichthouder in beginsel over tot feitelijke indeplaatsstelling van de onder toezicht gestelde. Dat betekent dat alle maatregelen die genomen moeten worden om de gevorderde taak uit te voeren, worden genomen door de toezichthouder.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 27-28.

<sup>54</sup> Zie hierover het advies van de Raad van State (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 4, p. 7-8). Het betreft een zuiver bestuursgeschil waarbij alleen bestuursorganen betrokken zijn en geen andere belanghebbenden. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2.



Wanneer de onder toezicht gestelde naar het oordeel van de toezichthouder in voldoende mate aannemelijk heeft gemaakt dat het de gevorderde taken alsnog naar behoren zal uitvoeren, kan de toezichthouder het besluit tot indeplaatsstelling intrekken. Eventuele bezwaar- en beroepsprocedures die voortvloeien uit besluiten van de toezichthouder als indeplaatsstellend bestuursorgaan, zullen door de toezichthouder zelf moeten worden afgehandeld en dus niet door de onder toezicht gestelde.

*Actie:* na het aflopen van de formele waarschuwingsfase gaat de toezichthouder over tot feitelijke indeplaatsstelling van de onder toezicht gestelde wanneer deze niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Daarvoor is niet een apart besluit nodig. Op grond van feiten en omstandigheden die zijn gewijzigd ten opzichte van het tijdstip waarop het besluit tot indeplaatsstelling werd genomen, kan de toezichthouder gemotiveerd afzien van feitelijke indeplaatsstelling. De onder toezicht gestelde wordt hiervan in kennis gesteld. Wanneer de onder toezicht gestelde de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders betreft wordt ook de gemeenteraad geïnformeerd. Wanneer de onder toezicht gestelde de commissaris van de Koningin of het college van gedeputeerde staten betreft worden ook provinciale staten geïnformeerd.

De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – over de feitelijke indeplaatsstelling of het afzien daarvan door de toezichthouder in kennis gesteld. Het besluit tot indeplaatsstelling wordt door de toezichthouder ingetrokken wanneer daar aanleiding toe bestaat.

## **Hoofdstuk 6 Indeplaatsstelling op verzoek en rechtsbescherming**

Hoofddregel in het stelsel van publiekrechtelijke rechtsbescherming in Nederland is dat een belanghebbende bij een besluit van een bestuursorgaan hier bezwaar tegen kan maken bij het bestuursorgaan dat het betreffende besluit genomen heeft. Bij ongegrondverklaring van dat bezwaar kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter (sector bestuursrecht van de rechtbank) met de mogelijkheid van hoger beroep bij de ABRvS wanneer het beroep bij de rechtbank eveneens ongegrond wordt verklaard. De Awb vormt het kader van het publiekrechtelijk stelsel van rechtsbescherming.<sup>55</sup>

Het is echter denkbaar dat in een concreet geval iemand geen rechtsmiddelen (bezwaar, beroep, hoger beroep) aanwendt tegen een besluit van een provinciaal of gemeentelijk bestuursorgaan dat naar zijn of haar mening in strijd met het recht is genomen, maar zich met een verzoek tot indeplaatsstelling tot de bevoegde toezichthouder wendt. Een besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder kan echter geen substituut zijn voor rechtsbescherming van individuele burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, instellingen etc. In de regel zal een verzoek tot indeplaatsstelling dan ook niet voor honorering in aanmerking komen onder verwijzing naar ter beschikking staande rechtsmiddelen.

Een en ander neemt niet weg dat er onder omstandigheden redenen voor de toezichthouder kunnen bestaan om naar aanleiding van een verzoek tot indeplaatsstelling bij het betrokken bestuursorgaan om informatie te vragen. De aldus verkregen informatie kan er in beginsel toe leiden dat alsnog een besluit tot indeplaatsstelling door de toezichthouder wordt genomen.<sup>56</sup> Het vorenstaande geldt onverkort voor een verzoek tot indeplaatsstelling van iemand die niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden gekwalificeerd en die om die reden dus geen publiekrechtelijke rechtsmiddelen tegen een besluit van een bestuursorgaan van provincie of gemeente kan aanwenden. In deze situatie geldt eveneens dat de indeplaatsstellingsregeling geen substituut is voor – in dit geval – het ontbreken van publiekrechtelijke rechtsbescherming. Hiervoor is er al op gewezen dat alleen het indeplaatsgestelde bestuursorgaan beroep kan instellen bij de ABRvS tegen een besluit van een toezichthouder tot indeplaatsstelling en dat dergelijke besluiten zijn opgenomen in de negatieve lijst bij artikel 8:5 van de Awb.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> De (vele) uitzonderingen op de hoofdregel worden hier verder buiten beschouwing gelaten.

<sup>56</sup> Zie hierover de in hoofdstuk 5 beschreven Bestuurlijke interventieladder. In punt 1 Signaleren wordt erop gewezen dat het aan de toezichthouder is om een effectief piepsysteem in te richten. Verzoeken als hier bedoeld vallen uiteraard ook onder een dergelijk piepsysteem.

<sup>57</sup> Hoofdstuk 5, Fase 5, p. 15.