Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Hoofdstuk 1 Beleidsuitgangspunten van het toezichthoudend 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 onder-toezicht gestelde). Dat betekent dat een toezichthoudend 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).[1] De toezichthouder respecteert de beleidsruimte die bestuursorganen van provincies en gemeenten 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 provincies en gemeenten 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.[2]

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.[3]

---

1 Zie over selectiviteit en proportionaliteit paragraaf 2.5.

2 Zie over spoedeisendheid hoofdstuk 5.

3 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

6. Bij het opstellen van sectorspecifieke beleidskaders voor taakverwaarlozing worden de hiervoor genoemde uitgangspunten door de bevoegde toezichthouders als harde kaders in aanmerking genomen.

Hoofdstuk 2 Waarom 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 121 van de Provinciewet (toezichthouder: het Rijk) of artikel 124 van de Gemeentewet (toezichthouder: in het algemeen de provincie, in bijzondere gevallen het Rijk).
Deze bepalingen bevatten een regeling voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door bestuursorganen van provincies en gemeenten. De herziening van de huidige taakverwaarlozingsregelingen is opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna: Wrgt), die een wijziging inhoudt van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten.[4] 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).[5]
Vervolgens heeft het kabinet op 23 april 2008 zijn standpunt over dit het rapport aan de Tweede Kamer gezonden.[6] Het kabinet geeft in zijn brief aan, dat het genoemde rapport aansluit bij de weg van de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar decentrale

---

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.

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

5 Rapport *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen,* Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (te downloaden via www.minbzk.nl)

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

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.[7]

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.[8] Het kabinet onderschrijft het standpunt van de commissie Oosting, dat terughoudendheid moet worden betracht bij het uitoefenen van IBT.[9]

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 zonodig 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'.[10]

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 Provin-

[7] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 1-2.
[8] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 3.
[9] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4.
[10] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 2.

ciewet, 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).[11]

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.[12]
Met *nabijheid* wordt bedoeld dat IBT in beginsel moet worden uitgevoerd door de naasthoger 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 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 het toezichthoudende bestuursorgaan (hierna: toezichthouder) aan de ene kant en het onder toezicht gestelde bestuursorgaan (hierna: 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:[13]
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.

---

[11] Artikel 132 lid 5 van de Grondwet komt aan de orde in hoofdstuk 4, inclusief het onderscheid tussen lichte en grove taakverwaarlozing.
[12] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4.
[13] Artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

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 provinciale staten of de gemeenteraad.[14]

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.[15]
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 121 lid 1 van de Provinciewet en 124 lid 1 van de Gemeentewet. 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 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 provinci-

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

[15] 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."

ale 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 bevoegdheidverdeling 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 bevoegdheidverdeling 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.[16] 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.[17] Op basis van de uitkomsten van die inzet kan dan worden beoordeeld of er aanleiding bestaat om in individuele gevallen zonodig 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.[18] Daarbij wordt gewezen op de dualisering van de provincie- en gemeentebesturen waardoor de verhouding tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur – bestaande uit de gekozen volksvertegenwoordiging – 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 provin-

---

[16] Bouwvergunningen gaan op in de omgevingsvergunning na de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op 1 oktober 2010.
[17] Zie over de bestuurlijke interventieladder en de daarbij te onderscheiden fasen, hoofdstuk 5.
[18] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 11.

ciebestuur – enkele uitzonderingen daargelaten[19] – en in tweede instantie de verantwoordelijkheid van de vakminister.[20] 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 gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders aan provinciale staten respectievelijk aan de gemeenteraad 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.[21] 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.[22] 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).
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.[23]

---

[19] Artikel 124b van de Gemeentewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).
[20] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 8.
[21] Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4.
[22] Rapport Commissie Oosting, p. 66.
[23] De Gemeentewet en de Provinciewet zijn zogenaamde organieke wetten. Dat wil zeggen dat zij gevorderd worden door de Grondwet.

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.[24]

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.[25] 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.[26]
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

[24] 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.

[25] Dat kan een wet in formele zijn maar ook een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een provinciale verordening.

[26] 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, 2e 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 paragraag 6.2 van de memorie van toelichting bij de Wrgt.

mate van *beleidsruimte* bestaat: dat is de ruimte om binnen bepaalde kaders tot nadere beleidskeuzes op provinciaal of gemeentelijk niveau te komen.[27]
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'.[28] 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.[29] 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.[30] 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.[31] 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

---

[27] 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.

[28] Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 3, p. 5.

[29] Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 3, p. 5 en nr. 6, p. 12.

[30] Zie paragraaf 3.4.

[31] 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 blijk 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

van de Gemeentewet en 120 en 121 van de Provinciewet zoals die luidden 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:[32]

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.[33] 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.

[32] 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.
[33] Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 34-35.

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 heeft gemaakt. Het besluit tot indeplaatsstelling kan wel direct door de toezichthouder worden uitgevoerd wanneer het gaat om een spoedeisend geval.[34]

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.[35]

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.[36]

4. Bij de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikt de toezichthouder over de bevoegdheden van de onder toezicht gestelde.[37]

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.[38]

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.[39]

---

[34] 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).

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

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

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

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

[39] 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

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.[40]

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.[41]

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;
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.[42]
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.

---

medewerking wordt gevorderd. Bedoelde ambtelijke bevoegdheden zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de Awb over handhaving.

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

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

42 Er is dan sprake van 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.[43]
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.[44] 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.[45] 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.[46]

Fase 1 Signaleren
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.[47] 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

[43] 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).
[44] Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 16-19.
[45] 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.
[46] Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 17.
[47] 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.

overstap naar fase 2.[48] De uitgangspunten van selectiviteit (terughoudendheid in het IBT) en proportionaliteit (inzet lichtst mogelijke instrument) worden in acht genomen.[49]
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.[50] Bij het uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen ambtenaren van de toezichthouder informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten.[51] 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.[52]
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 zonodig hulp bieden en adviseren. Wanneer er sprake is van urgentie kan deze fase in tijd worden verkort.

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.

---

[48] 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.
[49] Zie hierover paragraaf 2.5.
[50] Artikelen 118 van de Gemeentewet en 116 van de Provinciewet.
[51] Artikelen 124e van de Gemeentewet en 121c van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).
[52] Dat kan uiteraard alleen wanneer de onder toezicht gestelde bereid is hierover afspraken te maken.

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 last: 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.[53] 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 last 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

[53] Zie ook de memorie van toelichting bij de Wrgt, o.m. paragraaf 7.5 en 9.2.4.

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:[54]

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 waarschuwingstermijn;
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 bestuurorganen 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 [55]

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

[54] Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 27-28.
[55] 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.

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. 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

Hoofdregel 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.[56]
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

[56] De (vele) uitzonderingen op de hoofdregel worden hier verder buiten beschouwing gelaten.

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.[57] 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.[58]

[57] 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.

[58] Hoofdstuk 5, Fase 5, p. 15.

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Burgemeester en Wethouders van de gemeente Castricum
Postbus 1301
1900 BH CASTRICUM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

Interbestuurlijk Toezicht

BEL/BS

Telefoonnummer 0800 0200 600

ibt@noord-holland.nl

Verzenddatum

Kenmerk

BS-IBT-01092026-JD-09

Uw kenmerk

Betreft: Taakstelling huisvesting verblijfsgerechtigden 2026-I en bestuurlijk gesprek

Geacht college,

Uw gemeente heeft een belangrijke taak: verblijfsgerechtigden een veilige en stabiele woning bieden. Het Rijk bepaalt op grond van artikel 29, tweede lid, van de Huisvestingswet 2014 hoeveel verblijfsgerechtigden uw gemeente moet huisvesten. Als provincie houden wij op grond van de Gemeentewet en de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) toezicht op de uitvoering van deze taak. Zoals u bekend is, kent uw gemeente al langere tijd een structurele achterstand op deze taakstelling. Op 16 juni 2026 heeft hierover opnieuw een ambtelijk gesprek plaatsgevonden tussen uw gemeente, het COA en de provincie. Uit dat gesprek bleek onvoldoende reëel perspectief op het inlopen van de achterstand binnen afzienbare termijn. Om die reden heeft gedeputeerde Beemsterboer een bestuurlijk gesprek met uw gemeente aangevraagd, zoals eerder aangekondigd in onze brief met kenmerk BS-IBT20261022JD-11 van eind juni 2026. Dit gesprek zal in het najaar van 2026 plaatsvinden. In dat gesprek bespreken wij graag met de portefeuillehouder hoe de achterstand alsnog kan worden ingelopen.

Cijfers 2026-I
Zoals gebruikelijk in de tweejaarlijkse toezichtcyclus treft u hieronder ook de actuele realisatiecijfers over de eerste helft van 2026 aan. Gelet op het lopende traject rond het bestuurlijk gesprek doen wij op basis van deze cijfers op dit moment geen separaat verzoek; de voortgang en het vervolg bespreken wij in het bestuurlijk gesprek.

Achterstand per 1 januari 2026	106
Taakstelling 1e helft 2026	30+
Totale taakstelling (totaalopgave)	136
Realisatie 1e helft 2026	4-
Realisatie 1e helft 2026 t.o.v. taakstelling (%)	13,3%
Achterstand per 1 juli 2026	**132**
Achterstand per 1 juli 2026 als % van totaalopgave	97,1%

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Wij vertrouwen erop dat wij in het bestuurlijk gesprek met u tot een reëel en concreet perspectief op het inlopen van de achterstand kunnen komen.

Nadere informatie
Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen of opmerkingen hebben, kunt u contact opnemen met de contactpersoon in het briefhoofd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris voorzitter

Deze beslissing is namens Gedeputeerde Staten genomen door het lid van het college dat met dit onderwerp is belast.

Provincie Noord-Holland

Verslag bestuurlijk overleg gemeente Castricum over taakstelling huisvesting statushouders

Notulist	5.1.2e Unitmanager Toezicht
Aanwezig	Jelle Beemsterboer, gedeputeerde provincie Noord-Holland
	Judith Schram-de Vries, wethouder gemeente Castricum
	5.1.2e hoofd huisvesting nieuwkomers BUCH
Afwezig	
Bijlage(n)	Geen
Kopie aan	Geen
Vergaderdatum	16 september 2026

Samenvatting

Gedeputeerde Beemsterboer begint de vergadering met een kennismakingsrondje.

Hij concludeert dat de gemeente al enige tijd achterloopt op de taakstelling huisvesting van statushouders en geeft aan dat de gemeente Castricum relatief gezien de hoogste achterstand heeft in de provincie Noord-Holland.

Wethouder Schram is bekend met deze achterstand. Zij erkent de wettelijke taakstelling en de verantwoordelijkheid voor passende huisvesting. Zij vertelt dat de huidige tussenlocaties binnen een jaar worden afgebouwd, vanwege de gebrekkige woonomstandigheden en er met spoed alternatieve huisvesting komt.

Per 1 juli 2027 wordt een nieuwe huisvestingsverordening vastgesteld waarin een urgentieregeling voor statushouders weer opgenomen kan worden, zodat deze groep voor reguliere huisvesting in aanmerking kan komen.

Tevens zet de gemeente met spoed in op uitbreiding van flexwoonprojecten en maken ze gebruik van een ‘uitstroom’ consulent die concreet opzoek is naar passende woonruimte.

Gedeputeerde Beemsterboer heeft begrip voor de huidige situatie maar geeft wel aan dat er een inhaalslag nodig is. Hij geeft aan dat de achterstand niet verder mag oplopen.

Gedeputeerde Beemsterboer benoemt de uitruil die mogelijk is met de gemeente Amsterdam tussen statushouders onder de 23 jaar en woningen voor grotere gezinnen. Hij geeft ook aan hoe de stifstofproblematiek kan worden aangepakt bij woonprojecten en biedt aan om eventueel dit uit te komen leggen in de gemeenteraad.

Afspraken
De gemeente Castricum stuurt voor 1 november een plan van aanpak waarin wordt opgenomen hoe de gemeente de taakstelling haalt en de achterstand gaat inlopen.

Een nieuwe bestuurlijk afspraak wordt gepland in mei 2027.

Provincie Noord-Holland

Datum vergadering
1 juni 2026
Staf
Staf J. Beemsterboer

Staf CdK

Uw contactpersoon
5.1.2e
BEL/BS

Unitmanager
5.1.2e
Sectormanager
5.1.2e
Directeur
H. Schartman

Telefoonnummer +3123514 5.1.2e
5.1.2e @noord-holland.nl

Bijlagen: stafnota 26 mei 2026

20 mei 2026

Betreft: Beoordelingen IBT Huisvesting statushouders 2025-II

Nota GS-staf

Stafnota – Toezicht huisvesting statushouders (brievenronde 2025–II) – deel 2

1. Doel van de bespreking/toelichting

In te stemmen met het versturen van de brieven naar 13 gemeenten die op trede 3 van de interventieladder staan. De unitmanager verstuurd de brieven naar deze gemeenten.

Trede 3 houdt in dat de provincie deze gemeenten vraagt om plannen waarmee zij denken hun achterstand in te halen. Afhankelijk van de hoogte van de achterstand en de kwaliteit van de plannen voert de provincie op ambtelijk (trede 3a) of bestuurlijk niveau (trede 3b) gesprekken met deze gemeenten.

Terugblik stafnota 20 mei 2026
Eerder heeft u ingestemd met het versturen van alle groene, gele en oranje brieven. Deze zijn verstuurd. Ook is ingestemd om eerst ambtelijk gesprekken te voeren met de gemeenten Castricum en Edam-Volendam. Deze gesprekken zijn geweest. Het voorstel is nu om de brieven die gaan over 2025–II voor de overige gemeenten zo snel mogelijk te versturen. Dit stelt de provincie ook in staat om, waar nodig en gewenst, strenger te handhaven in de komende periode 2026–I. De cijfers over die periode komen 1 juli 2026 binnen.

Buiten reikwijdte verzoek

Gemeenten die nu hun toezichtsbrief krijgen
Deze volgende gemeenten krijgen nu een brief waarin we vragen om voor 1 oktober 2026 een (geüpdatet) plan van aanpak in te leveren. We zullen die plannen opvolgen met in ieder geval een ambtelijk gesprek. Afhankelijk van hoe ver de achterstand in 2026 oploopt kunnen we ook besluiten om een bestuurlijk gesprek in te plannen. Dit geldt voor:
Buiten reikwijdte verzoek, Castricum, Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Castricum

De gemeente kent een structurele achterstand. In de periode 2025-I is ambtelijk contact geweest (via BUCH). Destijds is afgezien van een bestuurlijk gesprek, omdat de gemeente tijdelijk voldeed aan de taakstelling en beterschap heeft toegezegd. De gemeente heeft een plan van aanpak opgesteld. Hierover zijn aanvullende vragen gesteld door de vorige toezichthouder, die niet of slechts gedeeltelijk zijn beantwoord. Op 16 juni 2026 is er opnieuw een ambtelijk gesprek gevoerd. De gemeente biedt weinig reëel perspectief op het inlopen van de achterstand. Het is aannemelijk dat de hoofreden daarvoor is dat al vanaf 2019 statushouders niet onder de urgentieregeling vallen zoals benoemd in de Huisvestingsverordening van de gemeente Castricum. Dit betekent dat de gemeente zijn volledig taakstelling uit tijdelijke Huisvesting, flex en doorstroomlocaties moet halen. Niet alleen maakt dit het behalen van de taakstelling onrealistisch. Het schuift daardoor ook problemen voor zich uit omdat de druk op toekomstige sociale woningbouw enkel toeneemt omdat veel statushouders niet binnen vaak 5 jaar die flexwonen duurt, al op de commerciële markt uit de voeten kunnen. De gemeente begrijpt dat een bestuurlijk gesprek gezien de achterstanden en de kwaliteit van hun plannen een logische stap is. Ook kan de gemeente zich vinden in het feit dat er nu momentum is gezien er wel een nieuwe coalitie is, maar het akkoord nog niet helemaal rond is. Daarom het advies om persoonlijk of per brief zo snel mogelijk bestuurlijk contact op te nemen met de gemeente. Daarnaast vragen we de gemeente ook per brief om een geüpdatet plan van Aanpak.

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Buiten reikwijdte verzoek

Conclusie
Voorstel is om de brieven zo snel mogelijk te versturen. Daarnaast is het voorstel om de gesprekken met de gemeenten 5.1.2e en Castricum voort te zetten volgens de lijn zoals hierboven voorgesteld.

Wanneer er door gemeenten geen plan van aanpak wordt aangeleverd gaan we over naar een bestuurlijk gesprek. Wanneer het bestuurlijk gesprek niet lijdt tot het inlopen van de achterstand zullen we ook over moeten gaan naar trede 4: de aankondiging van indeplaatsstelling.

2. Financiële, personele en juridische consequenties

n.v.t.

3. Communicatieve consequenties

Er liggen persvragen over dit onderwerp. Na de gezamenlijke staf met de CDK van maandag 22 juni hebben we een beter beeld van onze woordvoeringslijn op dit onderwerp.

4. Wijze van totstandkoming

Afgestemd met 5.1.2e (BEL/BS), 5.1.2e (CZ/COM). Deze stafnota is geagendeerd in de staf van gedeputeerde Beemsterboer en de staf van de commissaris van de Koning.

5. Verdere procedure

Behandeling in de staf- vergadering van 22-06-2026. Indien de gedeputeerde akkoord gaat met de voorstellen tot besluitvorming, worden de laatste toezichtsbrieven dezelfde week verzonden.

Gemeenten	Saldo per 1/1/2025	Saldo per 1/7/2025	Reguliere taakstelling 2025-II	Saldo taakstelling 2025-II	Gerealiseerd t/m 31/12/2025	Saldo nog te huisvesten per 1/1/2026	% nog te realiseren t/m 31/12/2025	Reguliere taakstelling 2026-I	Saldo taakstelling 2026-I
Buiten reikwijdte verzoek									
Castricum	96	86	26	112	6	106	94,6%	30	136
Buiten reikwijdte verzoek									

Buiten reikwijdte verzoek

Huisvesting vergunninghouders – provincie Noord-Holland

Peildatum 1-10-2026 · Bron: COA, maandoverzicht huisvesting vergunninghouders (peildatum 01-10-2026)

Gemeente	Stand op 1-jan 2026	Taakstelling 1e helft 2026	Realisatie 1e helft (tot 1-jul)	Stand op 1-jul 2026	Taakstelling 2e helft 2026	Correcties	Taakstelling incl. achter/voor	Realisatie juli	Realisatie aug	Realisatie sept	Realisatie okt	Realisatie nov	Realisatie dec	Realisatie 2e helft (tot 1-jan 2027)	Achter/voor tot 1-jan 2027	Achterstand	Voorsprong
Castricum	106	30	4	132	33	0	165	0	0	0	0	0	0	0	165	165	0

Toelichting:

Blauwe cijfers zijn overgenomen uit het COA-overzicht; zwarte cijfers zijn formules.

Stand op 1-jul = stand 1-jan + taakstelling 1e helft realisatie 1e helft.

Taakstelling incl. achter/voor = stand 1-jul + taakstelling 2e helft + correcties.

Achter/voor = taakstelling incl. achter/voor− realisatie 2e helft. Positief = achterstand, negatief = voorsprong.

Okt–dec zijn op peildatum 1-10-2026 nog 0.