



Van specifiek naar generiek

Doorlichting en beoordeling
van interbestuurlijke
toezichtarrangementen

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
mw. dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
21 september 2007
Kenmerk
DIT/21092007/001

Aantal bijlagen
1

Postadres secretariaat
Ministerie van BZK
dr. M. van den Hauten
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
070-426 6997
michiel.hauten@minbzk.nl

Onderwerp Eindrapportage Commissie Doorlichting Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Geachte mevrouw Ter Horst,

Op 22 augustus 2006 stelde uw ambtsvoorganger, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen in. Met dit rapport biedt de commissie u het resultaat aan van haar werkzaamheden.

De taak van de commissie bestond allereerst uit het begeleiden van de doorlichting van bestaande en in ontwikkeling zijnde wetgeving op het terrein van het interbestuurlijk toezicht. Uitgangspunt voor deze doorlichting was het Kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht en het daarbij behorende stappenplan van de Bestuurlijke werkgroep-Alders. Met het oog op de doorlichting heeft de commissie een aantal regelingen geselecteerd. Vervolgens heeft zij, op de voet van haar opdracht, de desbetreffende ministers en staatssecretarissen, alsmede het IPO (namens de provincies in hun hoedanigheid van toezichthouders), verzocht deze regelingen door te lichten.

De commissie is allen die aan de doorlichting hebben bijgedragen - door het opstellen van de doorlichtingrapportages en het geven van commentaar daarop - erkentelijk voor hun medewerking aan dit project.

De commissie kreeg ook tot taak een eigen beoordeling te geven van de verrichte doorlichtingen, vergezeld van een advies over maatregelen waartoe haar werk haar aanleiding gaf. De titel van dit rapport geeft de kern weer van het advies waartoe de commissie is gekomen: *van specifiek naar generiek*. De commissie is namelijk van oordeel dat de doorlichtingrapportages over het algemeen te zeer zijn gericht op het geven van een rechtvaardiging, gelet op nut en noodzaak, van de bestaande specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen. Daartegenover acht zij het wenselijk en mogelijk dit specifieke interbestuurlijke toezicht vergaand terug te dringen, ten gunste van de toepassing, indien nodig, van het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht.

Deze door de commissie geadviseerde verandering zal niet kunnen plaatsvinden zonder dat eerst aan een aantal - in dit rapport behandelde - voorwaarden is voldaan. Ook zal in een aantal gevallen nadere uitwerking nodig zijn, alsmede een overgangperiode, om het eindbeeld te bereiken. De commissie ziet in deze een belangrijke regietaak voor u, als Minister van BZK.

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

Hervorming van interbestuurlijke toezichtarrangementen is geen doel in zichzelf: inzet moet de kwaliteit zijn van de wijze waarop de overheid haar taken behartigt. De commissie hoopt met haar werk en haar advies een bijdrage te hebben geleverd aan versterking van ons stelsel van binnenlands bestuur, met inachtneming van het belang van een goede vervulling van de medebewindstaken op de geselecteerde terreinen door de overheden die het aangaat.

De commissie spreekt haar erkentelijkheid uit jegens uw ambtsvoorganger en uzelf voor het in haar gestelde vertrouwen. Verder noemt zij hier met waardering de inbreng van de medewerkers van uw ministerie die haar secretariaat vormden dan wel dit ondersteunden, en van de externe adviseurs en andere deskundigen op wie zij een beroep heeft mogen doen.

Namens de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen,



mr.dr. M. Oosting
voorzitter

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Opdracht en werkwijze	13
1.1 Aanleiding en achtergronden	15
1.2 Opdracht van de commissie	17
1.3 Aanpak en werkwijze	18
1.4 Leeswijzer	21
2 Resultaten van de doorlichting	23
2.1 Inleiding	25
2.2 Beschrijving van de toezichtarrangementen	26
2.2.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)	26
2.2.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	29
2.2.3 Interimwet stad en milieu benadering	32
2.2.4 Wetsvoorstel Luchtkwaliteit (Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen))	33
2.2.5 Huisvestingswet	34
2.2.6 Natuurbeschermingswet 1998	36
2.2.7 Waterwetgeving (Waterwet en Waterschapswet)	38
2.2.8 Wet op de veiligheidsregio's	40
2.2.9 Drank- en Horecawet	41
2.2.10 Wet werk en bijstand (Wwb)	43
2.2.11 Archiefwet	44
2.2.12 Financieel toezicht (Gemeentewet, Provinciewet)	45
2.3 Conclusies van de doorlichtingrapportages	47
2.3.1 Algemeen beeld uit de doorlichtingrapportages	47
2.3.2 Commentaar van onder toezicht staande bestuursorganen	49

3	Beoordeling van interbestuurlijk toezicht	51
3.1	Inleiding	53
3.2	Uitgangspunten voor de beoordeling	56
3.2.1	Motieven voor interbestuurlijk toezicht	56
3.2.2	Nadere beschouwing van de motieven voor interbestuurlijk toezicht	58
3.2.3	Interbestuurlijk toezicht en andere vormen van interbestuurlijke invloeduitoefening en kwaliteitsborging	63
3.2.4	Nadere uitgangspunten voor de inrichting van interbestuurlijk toezicht	66
3.3	Beoordelingskader: algemeen model voor interbestuurlijke invloeduitoefening	70
3.3.1	Interbestuurlijk toezichtmodel	70
3.3.2	Revitalisering van het generieke instrumentarium	74
3.3.3	Kwaliteitsborging; versterking van horizontale mechanismen	77
3.4	Beoordeling van de doorgelichte toezichtarrangementen	79
3.4.1	Interbestuurlijk toezicht per regeling	79
3.4.2	Schematische samenvatting	87
3.5	Uitwerking en overgangsperiode	88

BIJLAGEN

1	Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (DIT)	91
1.1	Gegevens commissieleden, secretariaat en adviseurs	93
1.2	Instellingsbesluit	94

DIGITALE BIJLAGEN

2 Werkwijze

2.1 Processtappen

2.2 Handreiking

3 Doorlichtingen (rapportages, quick-scans en commentaren)

3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

3.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

3.3 Interimwet stad en milieu benadering

3.4 Wetsvoorstel Luchtkwaliteit (Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen))

3.5 Huisvestingswet

3.6 Natuurbeschermingswet 1998

3.7 Waterwetgeving (Waterwet en Waterschapswet)

3.8 Wet op de veiligheidsregio's

3.9 Drank- en Horecawet

3.10 Wet werk en bijstand (Wwb)

3.11 Archiefwet

3.12 Financieel toezicht

3.13 Reacties van onder toezicht staande bestuursorganen

4 Essay prof. dr. J. de Ridder (Rijksuniversiteit Groningen): Interbestuurlijk toezicht gedeeld? Een verkennende studie voor de commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen, 2007

Samenvatting

Doorlichting van specifiek interbestuurlijk toezicht

In zijn streven naar vermindering van het specifieke interbestuurlijk toezicht heeft het vorige kabinet besloten tot een doorlichting van dit toezicht. Daartoe is op 22 augustus 2006 de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen ingesteld. De commissie had tot taak de doorlichting te begeleiden en ook zelf een oordeel te geven over de mogelijkheden om het specifieke interbestuurlijk toezicht terug te dringen.

De betrokken departementen en het IPO (voor regelingen waar provincies toezicht houden op gemeenten) hebben de doorlichting uitgevoerd. De commissie koos als vertrekpunt een omkering van de bewijslast: geen specifiek toezicht, tenzij. In afstemming met VNG en IPO heeft zij voor de doorlichting op twaalf terreinen wettelijke regelingen (waarvan enkele nog in de vorm van wetsvoorstellen) geselecteerd.

Deze wettelijke regelingen zijn doorgelicht aan de hand van het kader dat in 2005 door de Bestuurlijke werkgroep-Alders is ontwikkeld. De kern van dit kader is dat alleen het bewaken van een hoger belang, het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden, en het voorkómen van patstellingen, belangenverstrengelingen en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden legitieme redenen kunnen zijn voor specifiek interbestuurlijk toezicht.

Algemeen beeld van de doorlichting

De rode draad in alle rapportages van de betrokken departementen is de conclusie dat de betreffende specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen in overeenstemming zijn met de normatieve criteria van het rapport-Alders. Er worden dan ook nergens voorstellen gedaan tot aanpassing van dit specifieke toezicht. In de rapportages wordt aangevoerd dat het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht niet geschikt is om te voorzien in de sectorale toezichtbehoefte, en dat horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging evenmin voldoende waarborgen bieden om het bestaande specifiek toezicht te kunnen missen. De rapportages van IPO bevatten aanbevelingen voor decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht.

Beoordeling door de commissie

Op grond van haar eigen beoordeling en op basis van een verdieping van het kader-Alders ziet de commissie wél mogelijkheid en aanleiding het specifieke interbestuurlijk toezicht te verminderen. Een belangrijke overweging hierbij is dat interbestuurlijk toezicht in overeenstemming dient te zijn met de kenmerken en vereisten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de dualisering van het bestuur van gemeenten en provincies. De commissie heeft gekozen voor een algemeen bestuurlijke invalshoek, maar steeds ernaar gestreefd in het oog te houden of daarmee tevens voldoende recht kan worden gedaan aan legitieme belangen van de desbetreffende sector.

Interbestuurlijke invloeduitoefening

In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat vervullen gemeenten en provincies het overgrote deel van hun taken in medebewind. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen de bestuurslagen. Decentralisatie veronderstelt vertrouwen in de medeoverheden, en bereidheid tot het aanvaarden van differentiatie. Als waarborgen voor de 'eenheid' in de decentrale taakbehandling, kent het binnenlands bestuur diverse vormen van (verticale) invloeduitoefening, met name met het oog op het veilig stellen van hogere belangen. Interbestuurlijk toezicht is een onderdeel van dat stelsel van checks and balances.

Als het gaat om invloeduitoefening op de uitvoering van medebewindstaken, wijst de commissie er op dat dergelijke invloed primair moet uitgaan van sturen via algemeen verbindende voorschriften en het stellen van algemene beleidskaders. Voor de kwaliteitsborging wijst zij op horizontale vormen van kwaliteitsbewaking, zoals in het kader van de dualisering en via samenwerking.

Dit neemt niet weg dat er goede redenen kunnen zijn voor vormen van interbestuurlijk toezicht. In het kader-Alders en de doorlichtingrapportages heeft het motief van hoger belang een centrale plaats. Tot dat belang hoort dat van de naleving van Europese verplichtingen (waarvoor een nieuw wetsvoorstel in voorbereiding is). De commissie heeft geconstateerd dat daarnaast ook het waarborgen van voldoende kwaliteit in de decentrale taakbehandling meermalen in de doorlichtingrapportages wordt gebruikt als een belangrijk argument voor (behoud van) specifiek toezicht. Zij meent echter dat kwaliteitsbewaking geen toereikend argument is voor interbestuurlijk toezicht. Eventuele gevolgen van een tekort aan schaal of draagvlak voor de kwaliteit van de decentrale taakbehandling, dienen langs andere wegen te worden aangepakt.

Mocht er ondanks en na dit alles toch voldoende reden zijn voor interbestuurlijk toezicht, dan zijn enkele belangrijke criteria voor de inrichting van dat toezicht: nabijheid (toezicht door de meest nabije bestuurslaag) en enkelvoudigheid (slechts één andere bestuurslaag als toezichthouder).

Visie op interbestuurlijk toezicht: van specifiek naar generiek

Op basis van de voorgaande uitgangspunten heeft de commissie een model opgesteld voor het interbestuurlijk toezicht. De strekking daarvan komt tot uitdrukking in de titel van dit rapport: van specifiek naar generiek. De commissie is van oordeel dat voor de invloeduitoefening op decentrale overheden – zowel op hun besluiten als op hun feitelijk handelen – in beginsel kan worden volstaan met de generieke instrumenten: de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging (door de Kroon) en de bevoegdheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing (door de naast-hogere bestuurslaag).

De commissie ziet in enkele bijzondere situaties voldoende reden voor het maken van een uitzondering op haar algemene uitgangspunt. Zo acht zij het aanvaardbaar dat er ruimte bestaat voor vormen van specifiek toezicht in het geval van functioneel bestuur (de waterschappen), voor de situatie van "uitvoeringsvervlechting" (de veiligheidsregio's) en als het gaat om het in gebreke blijven van decentrale overheden in het uitvoering geven van hun verantwoordelijk voor handhaving.

De commissie onderkent dat de generieke instrumenten thans onvoldoende worden benut. Dat heeft deels te maken met de bestaande bestuurlijke cultuur, waarin het generieke instrumentarium in hoge mate in de taboesfeer terecht is gekomen. Dit taboe draagt bij aan het ontstaan van specifieke instrumenten, terwijl door het bestaan van een veelheid van dergelijke specifieke arrangementen het generieke instrumentarium als extra zwaar wordt beschouwd. Daarom zijn herijking en revitalisering van het generieke instrumentarium een voorwaarde voor de afbouw van specifiek toezicht. Voor het gebruik van dit instrumentarium zal een sectorspecifiek beleidskader moeten worden ontwikkeld. Elke vorm van toezichtuitoefening begint met de beschikbaarheid van informatie. Daarom zal ook moeten worden voorzien in een informatiearrangement, dat passend is bij het gebruik van het generieke instrumentarium en daarvoor toereikend is.

Een andere belangrijke voorwaarde voor de afbouw van het specifieke interbestuurlijk toezicht is versterking van horizontale vormen van verantwoording

en kwaliteitsborging. Samenwerking, met taakoverdracht, kan bijdragen aan de aanpak van kwaliteitsproblemen als gevolg van een tekort aan schaal/ draagvlak. Zo nodig moet die samenwerking worden afgedwongen. Gezamenlijke servicecentra kunnen eveneens een kwaliteitsimpuls betekenen. Hier ligt een belangrijke taak voor de VNG. Rijks- en provinciale inspecties kunnen dit proces ondersteunen. Rijksinspecties geven tot nu toe, vanuit hun rol als toezichthouder, vaak tevens een belangrijke en gewaardeerde bijdrage aan de kwaliteit van de decentrale taakbehartiging. In het overgangsproces naar het door de commissie voorgestane model, zou hun expertise geleidelijk kunnen worden ingebracht in de bedoelde servicecentra.

Uitwerking en overgangsperiode

De commissie realiseert zich dat haar advies een aanzienlijke verandering betekent ten opzichte van de huidige situatie: het specifieke interbestuurlijk toezicht zal vergaand afnemen, en hoe dan ook vermindert de intensiteit van verticale invloeduitoefening. Voor de gemeenten zal de rol van toezichthouder in de regel bij de provincie komen te liggen. Het rapport schetst in zoverre een eindbeeld, dat er nog de nodige uitwerking zal moeten plaatsvinden. In dat kader adviseert de commissie om de benadering van het interbestuurlijk toezicht in dit rapport te laten doorwerken in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De commissie wijst op het belang van de regierol in het overgangsproces. Zij ziet hier een coördinerende verantwoordelijkheid voor de minister van BZK. Ten slotte wijst de commissie op het belang van het stellen van een einddatum waarop het gehele overgangsproces moet zijn voltooid. Zij adviseert de wetsvoorstellen die nodig zijn voor de afschaffing van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen binnen twee jaar bij de Tweede Kamer aanhangig te maken.

An abstract graphic on a solid blue background. It features two large, overlapping circles of different shades of blue. A smaller, semi-transparent circle containing the white number '1' is positioned in the upper right corner. The text 'Opdracht en werkwijze' is centered within the lower-right circle.

1

Opdracht en
werkwijze

Het interbestuurlijk toezicht in Nederland is aan een grondige herziening toe. De afgelopen jaren is een veelheid aan specifieke arrangementen voor interbestuurlijk toezicht ontstaan. De verschillende regelingen (of domeinen) kennen bovendien elk hun eigen systematiek. Minder specifiek interbestuurlijk toezicht dient vergezeld te gaan van ruimte voor vormen van horizontale verantwoording en kwaliteitszorg, passend in het huidige dualistische stelsel. Generieke instrumenten in de organieke wetgeving, te weten de bevoegdheden tot schorsing en spontane vernietiging en tot het ingrijpen in geval van taakverwaarlozing, bieden in veel gevallen voldoende waarborg voor algemene of 'hogere' belangen.

Met dit vertrekpunt is de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (DIT) aan de slag gegaan. Aanleiding is het kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht,¹ waarin het vorige kabinet zijn visie op interbestuurlijk toezicht uiteenzet en waarin een doorlichting van specifiek interbestuurlijk toezicht in bestaande en in voorbereiding zijnde wetgeving is aangekondigd. Het kabinetsstandpunt is een reactie op en een bevestiging van het rapport van de Bestuurlijke werkgroep-Alders.² Dit rapport geeft een normatief kader voor de beoordeling van de noodzaak van interbestuurlijk toezicht, en voor de vormgeving en toepassing ervan. De uitgangspunten van Alders zijn herbevestigd in het bestuursakkoord³ dat het huidige kabinet heeft gesloten met de VNG. In dit akkoord is bovendien afgesproken horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging te versterken en het generieke instrumentarium te revitaliseren. Al eerder was, in het coalitieakkoord, afgesproken op een aantal terreinen het aantal betrokken bestuurslagen terug te dringen tot niet meer dan twee. In het verlengde daarvan ligt dat in beginsel slechts één bestuurslaag (Rijk óf provincie) interbestuurlijk toezicht houdt.

¹ Kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht, mei 2006, TK 30 300 nr. 65

² Bestuurlijke werkgroep-Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan nieuw zicht op overheden, TK 2005-2006, 30300 VII, nr.50, 2005

³ Samen aan de slag – bestuursakkoord Rijk en gemeenten, 4 juni 2007, p.5

DEFINITIE EN AFBAKENING VAN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

Het uitoefenen van toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.⁴ Interbestuurlijk toezicht heeft betrekking op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden. De commissie volgt de definitie van de Bestuurlijke werkgroep-Alders: interbestuurlijk toezicht is het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehandling van de lagere door de hogere overheden".⁵

Er zijn twee hoofdvormen van interbestuurlijk toezicht op de uitoefening van medebewindstaken, te weten generiek en specifiek toezicht. In de organieke wetten zijn generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht geregeld: (1) de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging van besluiten van medeoverheden en (2) de bevoegdheid een voorziening te treffen bij verwaarlozing van medebewindstaken.⁶

Daarnaast kent de wetgeving op een aantal domeinen specifieke vormen van toezicht, waarbij Rijk en/of provincie toezichthouder kan zijn. Specifieke arrangementen kunnen zowel preventief als repressief van aard zijn. In het eerste geval is een besluit nog niet genomen of heeft een feitelijke handeling nog niet plaatsgevonden. Voorbeelden van specifieke preventieve instrumenten zijn de goedkeuring en de verklaring van geen bezwaar. De commissie rekent ook de aanwijzingsbevoegdheid en de uitnodiging om een besluit te nemen tot specifiek preventief toezicht.⁷ Voorbeelden van instrumenten van specifiek repressief toezicht zijn de indeplaatsredingsbevoegdheid en de reactieve aanwijzing zoals opgenomen in de nieuwe Wro.

Begeleiding van de doorlichting

De commissie heeft allereerst als opdracht⁸ gekregen het begeleiden van de doorlichting van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen. De doorlichting zelf is uitgevoerd door de betrokken departementen en de provincies (in hun rol van toezichthouder), vertegenwoordigd door het IPO. Het normatieve kader voor deze doorlichting is het stappenplan van de Bestuurlijke werkgroep-Alders.

Beoordeling en advies

De commissie heeft vervolgens, op grond van het tweede deel van haar taakopdracht, de doorlichtingrapportages beoordeeld. Daartoe heeft zij de normatieve uitgangspunten van het rapport-Alders uitgediept in het licht van eisen en kenmerken van ons constitutionele bestel als de territoriale decentralisatie en de dualisering van het bestuur van gemeenten en provincies. Op basis daarvan komt de commissie tot de conclusie dat het mogelijk en wenselijk is de specifieke toezichtarrangementen (verder) terug te dringen, en het interbestuurlijk toezicht primair te baseren op de generieke instrumenten.

⁴ Kaderstellende visie op toezicht, TK 2000-2001, 27 831, nr. 1, p. 7.

Dergelijk verzamelen van informatie en het beoordelen daarvan worden samen wel aangeduid als “signalerend toezicht”.

⁵ Bestuurlijke werkgroep-Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan nieuw zicht op overheden, 2005, TK 2005-2006, 30300 VII, nr.50, p.17

⁶ De commissie beperkt zich in de doorlichting van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen tot het interbestuurlijk toezicht op de uitoefening van medebewindstaken, zoals geregeld in de desbetreffende specifieke wetten. In het geval van verwaarlozing van de behartiging van autonome taken kan alleen worden ingegrepen door het vaststellen van een specifieke wet in formele zin die daartoe strekkende voorzieningen biedt.

⁷ Deze instrumenten worden ook wel positief toezicht genoemd, om ze te onderscheiden van instrumenten die gericht zijn op het ongedaan maken of beletten van besluiten respectievelijk handelen van de onder toezicht staanden (negatief toezicht).

⁸ Zie bijlage 1 voor het instellingsbesluit.

De werkwijze van de commissie is beschreven en verantwoord in bijlage 2.⁹ Deze paragraaf vat de belangrijkste onderdelen samen.

Geselecteerde regelingen

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de doorgelichte regelingen. De commissie heeft, in afstemming met VNG en IPO, twaalf regelingen/terreinen geselecteerd voor de doorlichting. Het betreft niet alleen bestaande wetten, maar ook een aantal wetsvoorstellen waarvan mag worden verwacht dat zij binnen afzienbare termijn de nieuwe grondslag zullen zijn voor de taakbehandling op het betreffende terrein. Voorrang is gegeven aan domeinen waarop in ruime mate sprake is van interbestuurlijk toezicht, qua bevoegdheden en/of intensiteit van het toezicht in de praktijk. Zo liggen in verhouding veel van de voor de doorlichting geselecteerde regelingen op het fysieke domein. Met name om praktische redenen is er voor gekozen niet alle arrangementen met specifiek interbestuurlijk toezicht door te lichten. De conclusies van de commissie kunnen echter worden doorgetrokken naar en toegepast op de niet-doorgelichte regelingen.¹⁰

⁹ Alleen opgenomen in de digitale versie van dit rapport.

¹⁰ Voorbeelden van wetten met niet-doorgelichte specifieke toezicht-arrangementen zijn: Wegenwet, Wet bereikbaarheid en mobiliteit, Wet personenvervoer 2000, Planwet verkeer & vervoer, Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Wet op de jeugdzorg en Wet op de strandvonderij.

Tabel 1.1 Regelingen naar doorlichtende instantie(s) en status

GESELECTEERDE REGELINGEN	DOORLICHTENDE INSTANTIE(S)		WETSVOORSTELLEN		WETTEN	
			In behandeling bij parlement	Vastgesteld	Bestaande wet	Wetswijzigingen in voorbereiding
Wro ¹	VR0M	IPO		X		
Wabo ²	VR0M	IPO	X			
Interimwet Stad en Milieu benadering	VR0M	IPO				X
Wetsvoorstel Luchtkwaliteit ³	VR0M	IPO	X			
Huisvestingswet	VR0M	IPO				X
Natuurbeschermingswet 1998	LNv	IPO			X	
Waterwet ^{4*}	VenW	IPO	X			
Waterschapswet*	VenW	IPO			X	
Wet op de veiligheidsregio's ⁵	BZK	IPO	X			
Drank- & Horecawet	VWS	-				X
Wwb	SZW	-			X	
Archiefwet	OCW	IPO			X	
Financieel toezicht	BZK	IPO			X	

* De beoordeling van deze beide regelingen is gecombineerd i.v.m. de grote inhoudelijke raakvlakken.

1. Doorgelicht is de wet zoals aanvaard door de Staten-Generaal (2006; TK 30 818). De Wro zal 1 juli 2008 in werking treden. Het voorstel voor de Invoeringswet Wro is in behandeling bij de Tweede Kamer (TK 30 938).
2. Doorgelicht is het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer (TK 30 844).
3. Doorgelicht is het wetsvoorstel zoals dat is behandeld in de Tweede Kamer (TK 30 489). Thans ligt het voorstel in de Eerste Kamer.
4. Doorgelicht is het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer (TK 30 818).
5. Doorgelicht is de conceptversie uit het najaar 2006, voorafgaand aan het aanhangig maken om advies bij de Raad van State. Thans ligt het voorstel in de Tweede Kamer (TK 31 117).

Stappen in de doorlichting

De doorlichting zoals begeleid door de commissie kende de volgende processtappen:

- Het opstellen van een handreiking voor de doorlichting door de commissie (zie bijlage 2.2¹¹). Deze handreiking bevat richtlijnen voor zowel het proces van doorlichting als de rapportage. De uitgangspunten van de Bestuurlijke werkgroep-Alders vormden het normatieve vertrekpunt.
- Doorlichting van de toezichtarrangementen door de desbetreffende departementen en het IPO (voor regelingen waar de provincies een toezichthoudende taak hebben).
- Second opinion op de noodzaak en vormgeving van een aantal belangrijke toezichtarrangementen door externe deskundigen.¹²
- Schriftelijke reacties van VNG, IPO (voor regelingen waar het Rijk toezicht houdt op de provincies) en de UvW op de doorlichtingrapportages.
- Groepsgesprekken over praktijkervaringen met bestuurders en ambtenaren van provincies, gemeenten en waterschappen, alsmede van het betreffende departement.¹³
- Visitatiegesprekken met VNG, IPO, UvW en, voor zover de doorlichtingrapportages of de groepsgesprekken daar aanleiding toe gaven, enkele departementen.¹⁴

¹¹ Alleen opgenomen in de digitale versie van dit rapport.

¹² Alleen voor de Wro en de Wabo (prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels), de waterwetgeving (dr. J.T. van den Berg), de Wet op de veiligheidsregio's (prof. mr. dr. E.R. Muller) en de Wwb en de Drank- en Horecawet (prof. dr. F. Fleurke).

¹³ Alleen voor de Wro, Wabo, Waterwetgeving, Veiligheidsregio's en Wwb. De vijf groepsgesprekken zijn georganiseerd en begeleid door Zunderdorp Beleidsadvies & Management.

¹⁴ Te weten: VROM, VWS, SZW en BZK.

Specifieke aandachtspunten

De commissie is gevraagd aandacht te besteden aan onder meer de volgende aspecten van interbestuurlijk toezicht:

- Een eventueel in te stellen interbestuurlijke toezichthouder. De Bestuurlijke werkgroep-Alders heeft in haar rapport een voorstel gedaan voor een interbestuurlijk signalerende toezichthouder (IST), die zou moeten bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van het toezicht en het verminderen van de toezichtlast. De commissie heeft prof. dr. J. de Ridder gevraagd om een beschouwing te schrijven over de figuur van de IST (zie bijlage 4¹⁵).
- Europese verplichtingen tot interbestuurlijk toezicht. In dit verband moet worden gewezen op een wetsvoorstel Naleving Europese Regelgeving Medeoverheden (Nermo), dat in voorbereiding is op het ministerie van BZK. Dit wetsvoorstel geeft het Rijk bevoegdheden om een aanwijzing te geven aan medeoverheden, of Europese boetes op hen te verhalen, indien zij in gebreke blijven bij de naleving van Europese regels (zie verder paragraaf 3.2.2).

1.4

Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel (hoofdstuk 2) doet de commissie verslag van de doorlichting op de geselecteerde twaalf terreinen (zie tabel 1.1). Na een toelichting op het kader van de doorlichting wordt, in paragraaf 2.2, elk van de desbetreffende toezichtarrangementen samengevat; het betreft hier een feitelijke beschrijving. Daarop volgt, in paragraaf 2.3, een korte algemene samenvatting van de beoordeling door de doorlichters van hun toezichtarrangementen, alsmede het algemene commentaar op de doorlichtingrapportages van VNG, IPO en UvW.

In het tweede deel (hoofdstuk 3) beoordeelt de commissie de doorlichtingrapportages en komt zij tot haar advies ten aanzien van de daarin behandelde specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen. De commissie heeft zich om een aantal redenen, die in hoofdstuk 3 worden toegelicht, genoodzaakt gevoeld de normatieve uitgangspunten van de Bestuurlijke werkgroep-Alders nader uit te werken en te verdiepen. Aan de hand van deze uitwerking formuleert de

¹⁵ Alleen opgenomen in de digitale versie van dit rapport.

commissie enkele algemene uitgangspunten voor het interbestuurlijk toezicht. Daarbij wordt specifiek interbestuurlijk toezicht in relatie gezien met andere vormen van interbestuurlijke invloeduitoefening: sturing (vooraf) via het stellen van algemeen verbindende voorschriften, generiek interbestuurlijk toezicht en horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging. Aan de hand van deze uitgangspunten beoordeelt de commissie vervolgens elk van de geselecteerde regelingen. Daarbij komt zij tot het oordeel dat, waar nodig na een overgangperiode, het specifieke interbestuurlijk toezicht vergaand kan worden teruggedrongen.

Het rapport kent een aantal bijlagen, waarvan het merendeel alleen is opgenomen in de digitale versie van het rapport. Alle bijlagen, evenals de tekst van het rapport zelf, zijn te vinden op de cd-rom die is gevoegd bij dit rapport, en ook te raadplegen op www.minbzk.nl/interbestuurlijktoezicht. Op de cd-rom/website staan de doorlichtingrapportages, de quick-scans en de reacties van de onder toezicht staande overheden, een uitgebreide beschrijving van de werkwijze van de commissie (inclusief de handreiking die is opgesteld voor de doorlichters) en een essay over de interbestuurlijke signalerende toezichthouder.

De commissie heeft de tekst van het rapport vastgesteld in haar laatste vergadering, 24 augustus 2007.



2

Resultaten van de
doorlichting

Het kader voor de doorlichting

De doorlichting heeft als doel het interbestuurlijk toezicht te beoordelen en waar mogelijk terug te dringen. Om de onderlinge vergelijkbaarheid van de doorlichtingen te vergroten, heeft de commissie een handreiking opgesteld (zie bijlage 2.2¹⁶). Daarin geeft zij het kader aan voor de doorlichting, waarbij het stappenplan van de Bestuurlijke werkgroep-Alders als vertrekpunt dient.

De handreiking noemt de volgende doelstellingen voor de doorlichting:

- Verbeteren van de kwaliteit van (bestaande en nieuwe) interbestuurlijke toezichtarrangementen. Deze verbetering dient mede te berusten op de beoordeling van deze arrangementen op nut en noodzaak dan wel onmisbaarheid.
- Stroomlijning, vereenvoudiging en efficiëntere inrichting van het interbestuurlijk toezicht.
- Vermindering van de toezichtlast.
- Verduidelijking van taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouders.
- Betere gebruikmaking van andere instrumenten, zoals horizontale verantwoording, kwaliteitszorg, interne controle en prestatieafspraken.¹⁷

Gelet hierop is alle doorlichtende departementen en het IPO gevraagd:

- per regeling een inventarisatie van de specifieke toezichtarrangementen te maken;
- een beschrijving te geven van de praktijk, en
- het nut van het behoud of instellen van het specifiek interbestuurlijk toezicht te beoordelen.

De commissie heeft in haar handreiking ten behoeve van de doorlichting een omkering van de bewijslast als uitgangspunt neergelegd, in die zin dat bij interbestuurlijk toezicht de generieke instrumenten uitgangspunt zijn, en dat de behoefte aan specifieke toezichtinstrumenten toereikend moet worden onderbouwd.

¹⁶ Alleen opgenomen in de digitale versie van dit rapport.

¹⁷ Zie ook Bestuurlijke werkgroep-Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt. Toe aan nieuw zicht op overheden (december 2005), TK 2005-2006, 30300 VII, nr. 50, p. 24.

Opbouw van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk doet de commissie verslag van de resultaten van de door haar begeleide doorlichting. In paragraaf 2.2 wordt per geselecteerde regeling samengevat wat de functie van het interbestuurlijk toezicht is en hoe aan het bewuste arrangement vorm is gegeven. Daarbij komen niet alleen de toezichtbevoegdheden aan de orde, maar ook de desbetreffende informatie-arrangementen. Informatie is immers het vertrekpunt van elke vorm van interbestuurlijke invloeduitoefening. Het betreft in alle gevallen een beknopte weergave. De doorlichtingrapportages zelf bevatten veel uitgebreidere informatie. Omwille van de omvang van de gedrukte versie van dit rapport heeft de commissie ervoor gekozen deze doorlichtingrapportages alleen op te nemen als bijlage in de digitale versie van het rapport (bijlage 3). Paragraaf 2.3 bevat een korte algemene samenvatting van de beoordeling door de doorlichters op de noodzaak en vormgeving van hun specifieke toezichtarrangementen, alsmede een reactie van VNG, IPO en UvW, namens de onder interbestuurlijk toezicht staande overheden.

2.2

Beschrijving van de toezichtarrangementen

2.2.1

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Rijk, provincies en gemeenten hebben elk belangrijke verantwoordelijkheden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Voor de doorlichting van het specifieke interbestuurlijk toezicht op het ruimtelijke domein heeft de commissie gekozen voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).¹⁸

Functie van het toezicht

Rijk, provincies en gemeenten werken nauw samen bij de vormgeving en uitvoering van het ruimtelijk beleid. Ieder heeft daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid. Er is sprake van vergaande beleidsvervlochtening; voor het bewerkstelligen van eenheid en consistentie in het ruimtelijk beleid zijn de overheden sterk van elkaar afhankelijk. In de loop der jaren is gebleken dat dit stelsel, met zijn nadruk op afstemming en coördinatie, onduidelijkheden laat over de verantwoordelijkheidsverdeling, onzekerheid voor de gemeenten in stand houdt

¹⁸ Die naar verwachting op 1 juli 2008 wordt ingevoerd.

over hun beleidsmarges en leidt tot stroperigheid en gebrek aan daadkracht. Met de nieuwe Wro wordt beoogd dit op te lossen door de sturingsinstrumenten van Rijk en provincies te versterken, en door mogelijk te maken dat Rijk en provincies kaders stellen voor de inzet van bevoegdheden door de gemeenten. Dit wordt aangeduid als proactieve sturing; deze vervangt de goedkeuringsbevoegdheid uit de oude WRO.

Binnen rijks- en provinciale kaders hebben gemeenten beleidsvrijheid. Het interbestuurlijk toezicht in de Wro beperkt zich tot situaties waarin een gemeente bestemmingsplannen vaststelt of andersoortige bindende besluiten neemt die belangen of beleidsdoelstellingen van Rijk en/of provincie (kunnen) doorkruisen, of kunnen leiden tot een onaanvaardbare afwenteling van negatieve effecten op andere overheden.

Toezichtbevoegdheden

De Wro kent zowel de rijksoverheid als de provincies toezichtbevoegdheden toe jegens gemeenten. Het toezicht richt zich op bestemmingsplannen, vergunningverlening en handhaving.

De toezichtbevoegdheden ten aanzien van bestemmingsplannen zijn:

1. Rijk en provincies: proactieve aanwijzingsbevoegdheid. Indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kan het Rijk een gemeenteraad op elk gewenst moment een aanwijzing geven. Datzelfde kunnen de provincies indien provinciale belangen dat noodzakelijk maken.¹⁹
2. Rijk en provincies: reactieve aanwijzingsbevoegdheid. Ten aanzien van een door de raad vastgesteld bestemmingsplan kunnen het Rijk en de provincie vóór het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan een aanwijzing geven

¹⁹ Daarnaast kent de Wro het Rijk en de provincies ten behoeve van de behartiging van belangen die de gemeentelijke schaal overschrijden ook andere bevoegdheden toe, zoals die tot het opstellen van generieke regels met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen (Amvb's/verordeningen). Verder kunnen die instanties een inpassingsplan vaststellen dat in de plaats komt van een bestemmingsplan, een coördinatieregeling treffen of een projectbesluit nemen. De laatstgenoemde uitvoeringsbevoegdheden vallen overigens niet onder het begrip 'interbestuurlijk toezichtarrangement', en blijven daarom in dit rapport buiten beschouwing.

die het rechtsgevolg heeft dat het bestemmingsplan voor het desbetreffende onderdeel buiten werking wordt gesteld.²⁰

De toezichtbevoegdheden ten aanzien van vergunningverlening zijn:

3. Rijk: vorderingsbevoegdheid vergunningverlening. De minister van VROM kan intrekking van een sloop- of aanlegvergunning vorderen bij het desbetreffende bevoegde bestuursorgaan.²¹ De minister kan bij niet volledig gehoor geven aan de vordering voor rekening van het bestuursorgaan daarin zelf voorzien (indeplaatsredingsbevoegdheid).
4. Provincie: verzoek intrekking vergunningen. Gedeputeerde Staten kunnen B en W verzoeken om tot intrekking van een sloop- of aanlegvergunning over te gaan.

De toezichtbevoegdheden ten aanzien van handhaving zijn:

5. Rijk: vorderingsbevoegdheid handhaving. De minister van VROM kan vorderen dat B en W voor een overtreding van bij of krachtens de Wro gestelde regels bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen. De minister kan bij niet volledig gehoor geven aan de vordering voor rekening van de gemeente daarin zelf voorzien (indeplaatsredingsbevoegdheid).
6. Provincie: handhavingverzoek. Gedeputeerde Staten kunnen B en W verzoeken om gebruik te maken van hun bevoegdheden tot handhaving.

Informatiearrangement

Bestuursorganen die belast zijn met het opstellen van bestemmingsplannen/ inpassingsplannen en projectbesluiten zijn verplicht overleg te voeren met die diensten van het Rijk en de provincie die belast zijn met de behartiging van de belangen die in het bewuste plan in geding zijn, en met de betrokken waterschapsbesturen en de besturen van bij het plan belang hebbende andere gemeenten.

²⁰ De aanwijzing kan ook betrekking hebben op aan bestemmingsplannen voorafgaande projectbesluiten alsmede beheersverordeningen. De inzet van deze bevoegdheid is wel ingekaderd: al in de ontwerpfase zal aangegeven moeten zijn dat het ontwerp-bestemmingsplan strijdig is met rijks- of provinciale belangen.

²¹ Een vergelijkbare regeling met betrekking tot de bouwvergunning wordt opgenomen in de Woningwet.

Ook ontwerpen moeten aan die instanties worden toegezonden.²² Daarnaast wordt de kennisgeving in de Staatscourant geplaatst en digitaal verzonden.

De minister van VROM kan bij ministeriële regeling bepalen, dat bestuursorganen die met de uitvoering of de handhaving van het bij of krachtens de Wro bepaalde zijn belast, verplicht zijn om gegevens over de uitvoering te verstrekken. In die regeling kunnen regels worden gesteld over het tijdstip, de frequentie en de vorm waarin de gegevens worden verstrekt.

2.2.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Voor het doorlichten van het specifiek interbestuurlijk toezicht op het terrein van het milieubeleid heeft de commissie besloten niet uit te gaan van de nog vigerende Wet milieubeheer, maar om het voorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) als uitgangspunt te nemen.²³

Functie van het toezicht

Het wetsvoorstel Wabo integreert een groot aantal vergunnings-, ontheffings- en andere toestemmingsvereisten, bijvoorbeeld die welke thans nog zijn opgenomen in de Wet milieubeheer (milieuvergunning), de Woningwet (bouwvergunning), de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (aanlegvergunning), in één wettelijk kader. De Wabo voorziet voorts in een integrale regeling van de bestuursrechtelijke handhaving, het nalevingstoezicht en het interbestuurlijk toezicht.

Uitgangspunt van de Wabo is een zo gedecentraliseerd mogelijke uitvoering. Het interbestuurlijk toezicht richt zich op de uitvoering en de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel, en de handhaving van de dertien in de Wabo opgenomen wetten voor zover dat in die wetten is bepaald.

De integratie van de toetsingsvereisten in de Wabo vindt plaats met instandhouding van de in de specifieke wetten uitgewerkte toetsingskaders. Tot de belangen die met de Wabo worden gediend, behoren daardoor zeer verschillende belangen, zoals: natuurwaarden, het belang van de bescherming van het milieu,

²² Die voorziening strekt ertoe deze andere overheidsinstanties in staat te stellen ook in de juridische procedure de behartiging van de aan hen wettelijk toevertrouwde taken en verantwoordelijkheden gestalte te geven door middel van het indienen van zienswijzen.

²³ TK 30 844 nr.2.

het belang van een goede ruimtelijke ordening. Ook kan het daarbij gaan om meer specifieke belangen, van gezondheid, veiligheid en duurzaamheid, alsmede een toereikende kwaliteit van de handhavingstructuur vanuit landsdekkend oogpunt. Op het terrein van de Wabo is voorts een groot aantal EU-richtlijnen van kracht. Het betreft hier onder meer de Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) -richtlijn,²⁴ die de verplichting voor de lidstaten van de EU bevat om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren door middel van een integrale milieuvergunning, de Seveso-richtlijn,²⁵ de Habitatrichtlijn²⁶ en de Vogelrichtlijn.²⁷

Toezichtbevoegdheden

Zowel het Rijk als de provincies beschikken over toezichtbevoegdheden ten aanzien van vergunningverlening:

1. Rijk: aanwijzingsbevoegdheid vergunningverlening. Wanneer het algemeen belang in het geding is, kan de minister van VROM een aanwijzing geven ter zake van het nemen van een besluit op een vergunningaanvraag of van het intrekken van een reeds verleende vergunning (bijvoorbeeld een sloopvergunning).
2. Provincie: aanwijzingsbevoegdheid coördinatie Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). De aanwijzing is gericht op de afstemming tussen de te verlenen milieuvergunning en de Wvo-vergunning .

Toezichtbevoegdheden ten aanzien van handhaving zijn:

3. Provincie: aanwijzingsbevoegdheid organisatie van de handhaving. GS houden toezicht op de uitvoering van de kwaliteitseisen voor de handhaving door de gemeenten en de waterschappen. Als tekortkomingen worden geconstateerd in de organisatie van de handhaving kunnen GS een aanwijzing geven aan B en W of het dagelijks bestuur van een waterschap.

²⁴ Richtlijn (EG) nr. 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

²⁵ Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEg 1997, L10).

²⁶ Richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

²⁷ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

4. Rijk: aanwijzingsbevoegdheid organisatie van de handhaving. De VROM-Inspectie houdt toezicht op de uitvoering van de kwaliteitseisen voor de handhaving door de provincies. Als tekortkomingen worden geconstateerd in de organisatie van de handhaving kan de minister van VROM een aanwijzing geven aan GS.
5. Rijk en provincie: handhavingverzoek. Een belanghebbende, waaronder de VROM-Inspectie en GS, kan het bevoegd gezag verzoeken een handhavingbeschikking te nemen.²⁸
6. Rijk: vorderingsbevoegdheid handhaving. Deze bevoegdheid maakt het mogelijk dat de minister van VROM het nemen van een handhavingbeschikking of de uitvoering van een genomen handhavingbeschikking vordert. Sluitstuk van deze vorm van interventie is de indeplaatstredingsbevoegdheid van de minister.
7. Provincie: aanwijzingsbevoegdheid gemeenschappelijke regeling. GS kunnen gemeenten en waterschappen een gemeenschappelijke regeling opleggen met betrekking tot de organisatie van de handhaving.

Ten slotte kent de Wabo bevoegdheden toe aan het Rijk voor het toezicht op de uitoefening door de provincies van interbestuurlijk toezicht op de gemeenten:

8. Rijk: aanwijzingsbevoegdheid. De minister van VROM kan een aanwijzing geven inzake de uitvoering van de wettelijke coördinatetaak door de provincies en het provinciale aanwijzingsbeleid zoals hiervoor onder 3 en 4 omschreven.

Informatiearrangementen

De minister van VROM kan op grond van de Wabo interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaren aanstellen. De VROM-Inspectie heeft tot taak informatie te verzamelen en te beoordelen, en voorts om de gemeenten en provincies te adviseren over verbetering van de wetsuitvoering en het nalevingtoezicht. Voor het toezicht van GS op de organisatie van de handhaving gelden geen specifieke informatie- of verantwoordingsverplichtingen.

²⁸ Naast GS en de VROM-Inspectie kunnen ook de betrokken minister, het vvgb-orgaan (vvgb = verklaring van geen bezwaar) of de beheerder van een zuiveringstechnisch werk of het oppervlaktewater belanghebbende zijn.

2.2.3 Interimwet stad en milieu benadering

Op het terrein van het milieu is ook de Interimwet stad en milieubenadering doorgelicht. Dit is in zoverre een bijzondere wet, dat deze de mogelijkheid biedt af te wijken van de normaal geldende milieunormen.

Functie van het toezicht

De Interimwet stad en milieubenadering biedt gemeenten de mogelijkheid om af te wijken van milieukwaliteitsnormen als dat nodig is voor het bereiken van een optimale kwaliteit van de leefomgeving en voor doelmatig ruimtegebruik. Een besluit om af te wijken, een zogenaamd stap-3 besluit, kan volgens de Interimwet pas genomen worden als de gemeente zorgvuldig motiveert dat de bestaande mogelijkheden (stappen 1 en 2) te weinig uitkomst bieden. De VROM-Inspectie kan onderzoeken of de Interimwet wordt uitgevoerd overeenkomstig de bedoeling van de wetgever.

Toezichtbevoegdheden

Zowel het Rijk als de provincies hebben bevoegdheden in het kader van interbestuurlijk toezicht:

1. Provincie: goedkeuringsvereiste. GS moeten goedkeuring geven aan een voorgenomen stap-3 besluit.
2. Rijk: aanspreken gemeenten. De VROM-inspecteur kan de gemeente aanspreken op het niet nakomen van verplichtingen die in de Interimwet zijn neergelegd, overigens zonder dat hier enige sanctie op kan volgen.
3. Rijk: meeprocederende inspecteur. In individuele gevallen kan de VROM-inspecteur op basis van informatie als belanghebbende op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gebruik maken van de hem gegeven bevoegdheid om beroep in te stellen.

Informatiearrangement

B en W moeten het voornemen om een stap-3 besluit te nemen melden aan GS, met een afschrift aan de VROM-inspecteur en publicatie in de relevante media. Bij ministeriële regeling kunnen zo nodig nadere regels worden gesteld over gegevensverstrekking door gemeenten en provincies met betrekking tot uitvoering en handhaving aan de VROM-inspectie.

B en W dienen jaarlijks gedurende een periode van vijf jaar aan de provincie (GS) verslag te doen over de uitvoering van een stap-3 besluit. GS dienen tweejaarlijks

aan de minister van VROM te rapporteren over de doelmatigheid en effectiviteit van de wet. Deze provinciale rapportages dienen als input voor evaluatie van de Interimwet.

2.2.4 Wetsvoorstel Luchtkwaliteit (Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen))

De derde doorgelichte regeling op het terrein van het milieu, eveneens onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM, is een recent wetsvoorstel om de luchtkwaliteit te verbeteren. Aanleiding is een Europese richtlijn²⁹ waaraan ook Nederland als lidstaat moet voldoen.

Functie van het toezicht

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) is gericht op het bereiken van een luchtkwaliteit die in overeenstemming is met de geldende luchtkwaliteitseisen, via een planmatige aanpak. Het doel van de voorgestelde wet is zo snel en efficiënt mogelijk te voldoen aan de geldende grenswaarden, en tegelijkertijd de stagnatie in ruimtelijke besluitvorming op te heffen. Gemeenten hebben de taak een luchtkwaliteitplan op te stellen. Gelet op de coördinerende taak van de provincies in het milieubeleid rapporteren de gemeenten aan de provincies. De provincies beoordelen de rapportages en rapporteren vervolgens over de plannen per provincie aan de minister van VROM. De minister van VROM is namens het Rijk verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese verplichtingen ten aanzien van luchtkwaliteit. Daarnaast heeft de minister van VROM een coördinerende rol ten aanzien van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Toezichtbevoegdheden

1. **Aanwijzingsbevoegdheid.** De minister van VROM kan een aanwijzing geven aan GS of B en W wanneer niet tijdig uitvoering wordt gegeven aan bepaalde verplichtingen (zie onder). Wanneer niet aan de aanwijzing wordt voldaan, kan de minister daarin namens het bestuursorgaan zelf voorzien, ten laste van het bestuursorgaan (indeplaatstredingbevoegdheid).

²⁹ Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit.

De aanwijzing kan betrekking hebben op:

- Plandrempelplan van B en W. Bij overschrijding van een plandrempel wordt een plan opgesteld met maatregelen om de betreffende grenswaarde(n) te bereiken, binnen de voor die waarde(n) geldende termijn.
 - Gegevensverstrekking ten behoeve van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.³⁰
 - Uitvoering maatregelen NSL.³⁰
 - Rapportage uitvoering NSL (ten behoeve van bijstelling van het programma).³⁰
 - Rapportage van metingen en berekeningen luchtkwaliteitsniveau. B en W doen verslag aan GS; GS doen verslag aan de minister van VROM.
2. Goedkeuringsbevoegdheid. Bestuursorganen die binnen de werking van het NSL vallen, dienen wijzigingen ten aanzien van maatregelen of besluiten in het NSL te melden aan de minister van VROM. Deze wijzigingen behoeven de instemming van de minister.

Informatiearrangement

Jaarlijks rapporteren bestuursorganen aan de minister over maatregelen gericht op het bereiken van grenswaarden, ten behoeve van de nationale rapportage aan de Europese Commissie. Bestuursorganen die niet vallen onder de werking van het NSL dienen ten behoeve van de nationale rapportage aan de Europese Commissie een regionaal of lokaal programma van maatregelen toe te zenden.

2.2.5 Huisvestingswet

De Huisvestingswet is geselecteerd mede omdat deze regeling waarschijnlijk op korte termijn wordt herzien. Inzicht in nut en noodzaak van specifiek interbestuurlijk toezicht kan bijdragen aan de voorbereiding van de nieuwe regelgeving.³¹

³⁰ Alleen van toepassing op gemeenten en provincies die vallen onder de werking van het NSL.

³¹ De doorlichting van de Huisvestingswet is nog uitgevoerd door de minister van VROM. In het nieuwe kabinet ligt de verantwoordelijkheid voor deze wet bij de minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

Functie van het toezicht

De Huisvestingswet reguleert de verdeling van (schaarse) woonruimte. Overheidsbemoeienis op dit terrein is slechts gerechtvaardigd wanneer de huisvesting van een doelgroep als gevolg van (dreigende) schaarste aan in het bijzonder goedkope woningen in gevaar komt. Gemeenten hebben de bevoegdheid in zo'n geval in te grijpen in de woonruimteverdeling of de woningvoorraad. Randvoorwaarde is dat de woningmarkt niet onnodig of disproportioneel wordt verstoord. Zowel Rijk als provincie houden hierop toezicht.

Toezichtbevoegdheden

Rijk als provincies hebben de volgende toezichtbevoegdheden:

1. Provincie: aanwijzingsbevoegdheid afstemmingstaak. Provincies zijn verantwoordelijk voor de afstemming van het gemeentelijk woonruimteverdelingbeleid binnen de regionale woningmarkt. Hiertoe stellen zij beleidsregels op voor de toepassing van de Huisvestingswet door de gemeenten. In aanvulling daarop kunnen provincies (GS) in specifieke gevallen een aanwijzing geven, voor zover dit nodig is met het oog op een beleidsregel van GS inzake de verwezenlijking van het bovengemeentelijke ruimtelijke beleid, of van de samenhang tussen het door de gemeenten gevoerde huisvestingsbeleid.
2. Provincie: goedkeuringsbevoegdheid. Op drie aspecten van het gemeentelijk beleid heeft GS een goedkeuringsbevoegdheid: het aanwijzen van woningen boven de huur-/koopprijsgrenzen; een ruimere aanwijzing van distributiewoonruimte dan de Huisvestingswet stelt; economische of maatschappelijke gebondenheid aan de regio respectievelijk gemeente of kernen binnen de gemeente.
3. Rijk: aanwijzingsbevoegdheid. Het Rijk houdt toezicht op het woonruimtebeleid van de gemeenten. Indien in een gemeente bij het in gebruik geven van in die gemeente gelegen woonruimten met een verhoudingsgewijs lage prijs met het oog op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte in onvoldoende mate voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die, gelet op hun inkomen, in het bijzonder op die woonruimten zijn aangewezen, kan de minister het gemeentebestuur een aanwijzing geven.
4. Rijk: aanwijzingsbevoegdheid bijzondere omstandigheden. In omstandigheden van bijzondere aard, zoals natuurrampen of een plotselinge toestroom van repatrianten, kan de minister gemeenten een aanwijzing geven om deze groepen met voorrang te huisvesten.

5. Provincie: indeplaatstredingsbevoegdheid. GS kunnen optreden namens B en W bij taakverwaarlozing ten aanzien van de huisvesting van verblijfsgerechtigden.
6. Rijk: indeplaatstredingsbevoegdheid. De minister kan namens GS, en ten laste van de provincie, voorzien in de huisvesting van verblijfsgerechtigden, indien GS geen gebruik maken van de hiervoor genoemde indeplaatstredingsbevoegdheid.

Informatiearrangement

Gemeenten en provincies zijn verplicht halfjaarlijks aan de desbetreffende provincie respectievelijk het Rijk te rapporteren over de uitvoering van de Huisvestingswet. Gemeenten zijn verplicht de VROM-Inspectie een afschrift van de huisvestingsverordening te sturen.

2.2.6 Natuurbeschermingswet 1998

De Natuurbeschermingswet 1998 is inmiddels enkele jaren oud, maar voor het grootste deel nog maar recent (2005) in werking getreden. De wet valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV.

Functie van het toezicht

De Natuurbeschermingswet 1998 heeft tot doel de bescherming van natuur en landschap. In deze wet wordt de implementatie van de Vogelrichtlijn en van de Habitatrichtlijn geregeld, en de bescherming van de in die richtlijnen bedoelde Natura 2000 gebieden (Europese Ecologische Hoofdstructuur) en de aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument. Het Rijk stelt conform deze wet een Nationaal natuurbeleidsplan vast, waarin de algemene natuur- en landschapswaarden, alsmede bescherming en beleid worden vastgelegd ten aanzien van de aangeduide gebieden en gebiedscategorieën. Provincies dienen volgens de wet voor de Natura 2000 gebieden een beheerplan op te stellen en kunnen dat ook doen voor beschermde natuurmonumenten. Verder regelt de wet de rechtsgevolgen van handelingen in gebieden met een beschermde status. Het Rijk ziet, gegeven de verantwoordelijkheid van de Staat als verdragspartij voor de uitvoering van Europese regelgeving, toe op de beheerplannen van de provincies en op plannen van bestuursorganen die negatieve effecten kunnen hebben op de habitats in aangewezen gebieden.

Toezichtbevoegdheden

De wet kent twee bevoegdheden voor toezicht op besluiten van algemene strekking (plannen):

1. Goedkeuringsvereiste. Op dit moment is voor rijksplannen nog een goedkeuring vereist van de minister van LNV, en van GS voor plannen van gemeenten en waterschappen.³²
2. Aanwijzingsbevoegdheid. De minister van LNV kan een aanwijzing geven aan een bestuursorgaan anders dan op het niveau van de rijksoverheid voor plannen die van invloed kunnen zijn op de aangewezen gebieden.

Voorts houdt het Rijk toezicht op vergunningverlening en handhaving:

3. Aanwijzingsbevoegdheid aangevraagde vergunningen. De minister van LNV kan GS een aanwijzing geven ten aanzien van (aanvragen voor) vergunningen en met betrekking tot een beheerplan. De aanwijzingsbevoegdheid wordt gecombineerd met een indeplaatsstellingbevoegdheid (de minister van LNV kan in de plaats treden van GS als deze niet binnen de gestelde tijd gevolg geven aan voornoemde aanwijzingen).
4. Aanwijzingsbevoegdheid bestaande vergunningen. De minister van LNV kan GS een aanwijzing geven ten aanzien van bestaande vergunningen. Ook deze aanwijzingsbevoegdheid wordt gecombineerd met een indeplaatsstellingbevoegdheid voor de minister van LNV.
5. Handhavingverzoek bestuursdwang. De minister van LNV kan GS verzoeken bestuursdwang toe te passen.

Informatiearrangement

De provincies moeten de minister van LNV informeren over handelingen met mogelijk significante gevolgen voor aangewezen gebieden. Dit betekent dat de provincies verplicht zijn het ministerie een afschrift te sturen van verzoeken om een Nbw-vergunning en van de ontvangstbevestiging, en van vergunningen en besluiten tot goedkeuring van een plan waarbij een passende beoordeling is gemaakt en te informeren over compenserende maatregelen.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu brengt jaarlijks een rapport uit aan de minister van LNV over de stand van zaken van de beleidsuitvoering,

³² Er ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer waarin dit goedkeuringsvereiste wordt afgeschaft (TK 2006 2007 31 038 nr. 1-2).

de voortgang en de nieuwe ontwikkelingen. De minister kan overheidsinstellingen aanwijzen die daar informatie voor moeten aanleveren.

2.2.7 Waterwetgeving (Waterwet en Waterschapswet)

De commissie heeft er voor gekozen het interbestuurlijk toezicht op het terrein van water, zoals geregeld in het wetsvoorstel Waterwet³³ en de Waterschapswet (Wsw), in onderlinge samenhang te beoordelen.

Functie van het toezicht

De Waterwet regelt het beheer van het watersysteem (grondwater en oppervlaktewater, inclusief oevers en waterkeringen). Ten opzichte van de huidige wetgeving gaat de sturingsfilosofie meer uit van decentralisatie, alsmede van meer pro-actieve sturing en minder toezicht achteraf. De provincies houden toezicht op de waterschappen. Het Rijk houdt toezicht op de taakuitoefening door de provincies (getrapt toezicht). Daarnaast introduceert de Waterwet in beperkte mate direct toezicht van het Rijk op de waterschappen. Ook het interbestuurlijk toezicht in de Wsw is getrapt georganiseerd. In deze regeling is het object van toezicht het bestuurlijk functioneren van de waterschappen; zij omvat ook het financieel toezicht.³⁴

Toezichtbevoegdheden

De provincies zijn primair verantwoordelijk voor het toezicht op de waterschappen. Het toezicht op grond van de Waterwet richt zich op planvorming en -uitvoering³⁵ enerzijds en vergunningverlening en handhaving anderzijds. In bijzondere omstandigheden heeft het Rijk een rechtstreekse toezichtbevoegdheid jegens de waterschappen:

1. Rijk: aanwijzingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid is beperkt tot situaties

³³ Wetsvoorstel houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (TK 2006 2007, 30 818, nr.1-4).

³⁴ De Waterschapswet regelt ook het financieel toezicht op waterschappen. Aan dit toezicht is in hoge mate vorm gegeven naar analogie van het financieel toezicht van provincies op gemeenten. De commissie geeft haar oordeel over alle vormen van financieel toezicht in paragraaf 2.2.12.

³⁵ Het toezicht op planvorming (waterbeheerplannen) is vormgegeven conform de nieuwe Wro. De commissie acht haar beoordeling van deze regeling op dit onderdeel daarom ook van toepassing op de Waterwet.

waarin bovenregionale belangen dit noodzakelijk maken of toezicht vanwege internationale verplichtingen vereist is. De aanwijzing wordt gecomplementeerd door een indeplaatsstredingsbevoegdheid indien door het waterschap onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan een gegeven aanwijzing.

2. Provincie: aanwijzingsbevoegdheid. Deze aanwijzingsbevoegdheid is beperkt tot situaties waarin een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert. De aanwijzing wordt gecomplementeerd door een indeplaatsstredingsbevoegdheid indien door het waterschap onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan een gegeven aanwijzing.
3. Provincie: goedkeuringsbevoegdheid waterbeheerplannen voor regionale wateren. Waterschappen moeten waterbeheerplannen vooraf ter goedkeuring voorleggen aan de provincie.
4. Provincie: goedkeuringsbevoegdheid projectbesluiten. Het waterschap moet projectbesluiten over primaire waterkeringen en bepaalde waterstaatwerken ter goedkeuring voorleggen aan de provincie.

Andere bevoegdheden op grond van de Wsw zijn:

5. Provincie: goedkeuringsbevoegdheid kostentoedeling. GS moeten goedkeuring verlenen aan de kostentoedelingsverordening van waterschappen.
6. Provincie: optionele goedkeuringsbevoegdheid operationeel waterstaatkundig beheer. GS kunnen in een reglement vastleggen dat bepaalde besluiten goedkeuring van de provincie vereisen. Het betreft besluiten op het gebied van de uitvoering van werken en de regeling van de waterbeheersing (zoals peilbesluiten).

Voor het toezicht op het toezicht door de provincie op de waterschappen beschikt het Rijk op grond van de Wsw over twee interventiebevoegdheden:

7. Rijk: goedkeuringsbevoegdheid. Provincies moeten besluiten inzake instellen, opheffen en reglementen van waterschappen ter goedkeuring voorleggen aan het Rijk.
8. Rijk: indeplaatsstredingsbevoegdheid. De minister kan in de plaats treden van de provincie wanneer het provinciebestuur nalaat een waterschap op te heffen of in te stellen of een reglement te wijzigen of vast te stellen, of wanneer gemeenschappelijk toezicht op interprovinciale waterschappen staakt. Hetzelfde geldt jegens de betrokken provinciebesturen voor de instelling of opheffing van interprovinciale waterschappen.

Informatiearrangement

Op grond van de Wsw zijn de waterschappen verplicht de provincie desgevraagd te informeren over al hetgeen het waterschap betreft. Een informatieverzoek van het Rijk loopt via de provincie, tenzij het enkel gaat om het verschaffen van feitelijke inlichtingen.

2.2.8 Wet op de veiligheidsregio's

De commissie heeft beschikking gehad over het concept wetsvoorstel voor de Wet op de veiligheidsregio's in de versie direct voorafgaand aan de versie zoals deze door het vorige kabinet om advies is gezonden naar de Raad van State. Dit voorstel is uitgangspunt geweest voor de doorlichting door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).³⁶

Functie van het toezicht

Het wetsvoorstel beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionaal bestuur te realiseren. De voorgestelde wet biedt de grondslag voor het instellen van een gemeenschappelijke regeling waaraan de uitvoering van de brandweertaken, alsmede de taken in het kader van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen worden opgedragen. Deze wet wijzigt ook het interbestuurlijk toezichtarrangement op de genoemde terreinen. De Wet op de veiligheidsregio's integreert de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO). De planvorming is vereenvoudigd en het

³⁶ De minister van BZK heeft intussen, op 30 juli 2007, het voorstel voor een Wet op de veiligheidsregio's ingediend bij de Tweede Kamer (TK 2006/2007 31 117). Het definitieve wetsvoorstel bevat (onder andere) een aanvullende interventiebevoegdheid: de minister kan een aanwijzing geven aan het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de taakuitvoering van de gemeentelijke brandweer. Wanneer de taakuitvoering van de gemeentelijke brandweer blijvend tekortschiet, kan de minister het college opdragen te besluiten de gemeentelijke brandweer op te heffen. Deze bevoegdheid stond nog niet in het doorgelichte voorstel, en is daarmee niet betrokken in de doorlichting. Voor het overige is het specifieke interbestuurlijk toezicht in het voorstel niet gewijzigd ten opzichte van de versie die onderwerp was van de doorlichting.

accent ligt op de kwaliteit van de totale taakuitvoering. De provincies houden nu nog toezicht op de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding; deze taak vervalt in de nieuwe wet. Het toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering blijft ingevolge het wetsvoorstel een taak van de minister van BZK.

Toezichtbevoegdheden

Ingevolge het wetsvoorstel beschikt het Rijk over één toezichtbevoegdheid:

- Aanwijzingsbevoegdheid. De minister kan het bestuur van een veiligheidsregio een aanwijzing geven met betrekking tot de aanpak van tekortkomingen in de taakuitvoering van de veiligheidsregio. De eisen die bij AMvB, op basis van het wetsvoorstel, gesteld kunnen worden aan het kwaliteits- en prestatieniveau van de regio's, bieden een toetsingskader. Indien de minister overweegt een aanwijzing te geven, verzoekt hij de commissaris van de Koningin (cdK) hem een aanbeveling omtrent de inhoud van deze aanwijzing te doen.

Informatiearrangement

In het wetsvoorstel wordt het bestuur van de veiligheidsregio verplicht om de minister, de cdK en de hoofdofficier van Justitie adequaat informatie te verschaffen over rampen en crises die de bevolking en het milieu kunnen treffen en de maatregelen die zijn genomen ter voorkoming en bestrijding hiervan. Alleen op specifiek verzoek van de minister verstrekt de voorzitter van de regio informatie over de wijze waarop de taken van de veiligheidsregio worden uitgevoerd. Ten slotte dient het bestuur van de veiligheidsregio het crisisplan naar de cdK te sturen.

De minister maakt in het kader van zijn toezichttaak voor het verzamelen en beoordelen van informatie gebruik van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). De uitbreiding naar crisisbeheersing in het takenpakket van het regionale bestuur betekent een verbreding van het werk van de IOOV.

2.2.9 Drank- en Horecawet

Functie van het toezicht

De Drank- en Horecawet (DHW) reguleert de verkoop van alcoholhoudende dranken en stelt landelijke regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijdsgrenzen en de inrichtingseisen. Burgemeester en wethouders zijn aangewezen als de vergunningverlenende instantie voor horeca- en slijterijbedrijven. Daarbij worden

eisen gesteld aan onder andere de integriteit van leidinggevend en de sociale hygiëne. Bij gemeentelijke verordening kunnen nadere regels worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van plaatsen waar alcoholhoudende drank mag worden verkocht.

Het nalevingstoezicht (handhaving) ligt bij het Rijk. De controleambtenaren van de VWA³⁷ houden, naast het toezicht op de leeftijdsgrenzen en de inrichtingseisen, ook toezicht op de naleving van de door burgemeester en wethouders verleende vergunningen en ontheffingen. Tevens houden zij toezicht op de naleving van de gemeentelijke verordeningen.

Het interbestuurlijk toezicht op burgemeester en wethouders richt zich op de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde. Op grond van artikel 36 van de Gezondheidswet is de inspecteur van het Staatstoezicht op de volksgezondheid hiermee belast.

Toezichtbevoegdheden

Het interbestuurlijk toezicht in de DHW kent drie bevoegdheden, met elk een ander object van toezicht:

1. Hoorplicht gemeentelijke verordeningen. Burgemeester en wethouders zijn verplicht de inspecteur te horen als zij een gemeentelijke verordening willen invoeren.
2. Aanwijzingsbevoegdheid vergunningen. De inspecteur kan, indien hij van oordeel is dat een vergunning moet worden ingetrokken, daartoe een gemotiveerd verzoek doen aan burgemeester en wethouders. Als dit verzoek niet wordt gehonoreerd, kan de inspecteur een bezwaarschrift indienen bij burgemeester en wethouders en zonodig tegen het besluit op bezwaar beroep instellen bij de rechtbank.
3. Aanwijzingsbevoegdheid ontheffingen. Als de inspecteur het niet eens is met een door de burgemeester verleende ontheffing, kan hij een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester en zonodig tegen het besluit op bezwaar beroep instellen bij de rechtbank.

³⁷ De controleambtenaren van de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA) zijn als ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de DHW.

Informatiearrangement

De DHW kent informatieverplichtingen voor burgemeester en wethouders voor elke verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing. In de praktijk doet de inspecteur tevens systematisch onderzoek naar de kwaliteit van de gemeentelijke vergunningverlening. Iedere gemeente wordt in de loop van circa vijf jaar eenmaal bezocht.

2.2.10 Wet werk en bijstand (Wwb)

De Wet werk en bijstand is een tamelijk nieuwe wet (invoering: 2004) in het sociale domein, die een belangrijke impuls heeft gegeven aan de decentralisatie op dit voor de gemeenten belangrijke gebied.

Functie van het toezicht

De Wwb wordt uitgevoerd door de gemeenten. De politieke verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van het systeem en de financiering ligt bij de minister van SZW. Zijn verantwoordelijkheid voor de financiering heeft betrekking op het inkomensdeel (algemene bijstand) én het werkdeel (voor het bevorderen van re-integratie) van de Wwb. Voor de bijzondere bijstand ontvangen gemeenten geen specifieke uitkering; zij financieren die vorm van bijstand uit de middelen die hun via het Gemeentefonds ter beschikking worden gesteld.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) houdt, namens de minister van SZW, toezicht op de rechtmatige uitvoering van de wet door het college van B en W en op de doeltreffendheid van de wet. De IWI doet daarbij geen oordelende uitspraken over afzonderlijke gemeenten. Wat betreft doeltreffendheid heeft de minister van SZW geen bevoegdheden om in te grijpen bij individuele gemeenten.³⁸

Toezichtbevoegdheden

Op grond van de Wwb heeft de minister van SZW twee toezichtbevoegdheden:

1. Aanwijzingsbevoegdheid. Wanneer, naar het oordeel van de minister van SZW op grond van informatie van IWI, sprake is van ernstige tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de Wwb, kan hij het gemeentebestuur een aanwijzing geven. Indien het gemeentebestuur

³⁸ Daarom is hier volgens de commissie in strikte zin geen sprake van interbestuurlijk toezicht, maar van beleidsmonitoring of -evaluatie.

de aanwijzing niet of onvoldoende opvolgt, kan de minister van SZW het budget voor het I-deel³⁹ verlagen.

2. Terugvorderingsbevoegdheid. Niet of onrechtmatig besteed re-integratiebudget kan worden teruggevorderd.

Informatiearrangement

De Wwb kent een algemene informatieverplichting van college en raad aan de minister, die ook toezichtinformatie betreft. Ook de informatiebepaling voor IWI uit de Wet SUWI is van overeenkomstige toepassing, waardoor IWI bijvoorbeeld de mogelijkheid heeft ter plaatse onderzoek te verrichten.

IWI gebruikt bij haar toezicht (in volgorde): verantwoordingsinformatie uit de gemeenterekening,⁴⁰ informatie uit andere beschikbare bronnen; eigen onderzoek.

2.2.11 Archiefwet

De Archiefwet is in zoverre een bijzondere regeling in het kader van de doorlichting dat het toezicht op dit terrein, net als bij financieel toezicht, zich niet richt op een specifiek beleidsterrein.

Functie van het toezicht

Archieven vormen het werkgeheugen van de overheid en zijn van belang voor een transparante belangenafweging. Ze hebben een functie in de verantwoording en ze hebben een maatschappelijke en cultuurhistorische waarde. De minister van OCW is verantwoordelijk voor de Archiefwet, het archiefstelsel en de inrichting daarvan. Elke overheidslaag kent zijn eigen archiefinspecteurs, die opereren onder verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur van de desbetreffende overheidslaag. In zoverre wordt het toezien op de rijks- en op de provinciale archiefbescheiden in de wet aan de betreffende overheidslagen zelf overgelaten. Krachtens de Archiefwet is er daarnaast toezicht van GS op de aan gemeenten

³⁹ Inkomensdeel, dat wil zeggen het budget dat is bedoeld voor het verstrekken van bijstanduitkeringen.

⁴⁰ Voor de Wwb geldt het kabinetsbesluit "Single Information Single Audit" (SiSa), op grond waarvan gemeenten geen specifieke verantwoording hoeven te leveren, maar kunnen volstaan met een bijlage bij de gemeenterekening. Het aantal indicatoren dat het Rijk opvraagt, is beperkt.

en waterschappen opgedragen zorg voor archiefbescheiden. De provinciale inspecteur houdt toezicht op de hele archiefketen, van de vorming van informatie door ambtenaren tot bewaring van bepaalde cultureel-maatschappelijk belangrijke delen voor toekomstige generaties.

Toezichtbevoegdheden

De provincie (GS) heeft de volgende bevoegdheden:

1. Goedkeuringsbevoegdheid archieven gemeenten. B en W onderwerpen plannen betreffende bouw, verbouwing, inrichting of verandering van een archiefbewaarplaats of tot ingebruikneming van gebouwen of gedeelten van gebouwen als archiefbewaarplaats, aan de goedkeuring van GS.
2. Goedkeuringsbevoegdheid archieven waterschappen. De plannen van het dagelijks bestuur van het waterschap betreffende bouw, verbouwing, inrichting of verandering van een archiefbewaarplaats of tot ingebruikneming van gebouwen of gedeelten van gebouwen als archiefbewaarplaats zijn onderworpen aan de goedkeuring van GS.
3. Bestuursdwang archieven gemeenten. Indien B en W zich niet houden aan hun zorg voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen, zijn GS bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang.
4. Bestuursdwang archieven waterschappen. Indien het dagelijks bestuur van het waterschap zich niet houdt aan zijn zorg voor de archiefbescheiden van waterschappen, zijn GS bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang.

Informatiearrangement

Gemeenten en waterschappen doen mededeling van verordeningen die zij vaststellen ten aanzien van de zorg voor het archiefbeheer.

2.2.12 Financieel toezicht (Gemeentewet, Provinciewet)

Het financieel toezicht op de provincies en de gemeenten is geregeld in de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet. Dit toezicht is in zoverre aan te merken als een vorm van generiek toezicht dat het betrekking heeft op de gehele begroting, voor alle beleidsterreinen.

Functie van het toezicht

De Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het ministerie van BZK houdt financieel toezicht op de provincies en de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen. Het voornaamste object van toezicht is de soliditeit van de financiële positie, tot uiting komend in materieel evenwicht op de begroting en de rekening. Het doel van dit toezicht is voorkomen dat financiële problemen van provincies worden afgewenteld op het Rijk. Een positief neveneffect is dat de kredietwaardigheid van provincies door het toezicht vergroot wordt, waardoor zij naar verhouding tegen gunstiger tarieven kunnen lenen.

De provincies houden financieel toezicht op de gemeenten. Het belangrijkste oogmerk is te voorkomen dat gemeenten hun financiële problemen krachtens artikel 12 van de Financiële- verhoudingswet op de collectiviteit afwentelen. Rijk en provincies hebben een gemeenschappelijk toezichtkader ontwikkeld, waardoor voor het financieel toezicht op de provincies respectievelijk de gemeenten duidelijkheid bestaat over de daarvoor geldende normen en criteria.

Toezichtbevoegdheden

Bij het financieel toezicht is repressief toezicht regel, preventief toezicht uitzondering. In het geval van repressief toezicht krijgen de begroting en de begrotingswijzigingen rechtskracht zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring. Indien de begroting niet in evenwicht is en blijkt de meerjarenraming niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht, beschikt de toezichthouder formeel over de volgende bevoegdheden:

1. Rijk en provincie: goedkeuringsbevoegdheid begroting ("preventief toezicht"). Dit toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen pas rechtskracht krijgen na een besluit tot goedkeuring.
2. Provincie: goedkeuringsbevoegdheid herindelingen. Bij een gemeentelijke herindeling moet toezicht worden ingesteld op de gemeenten die daarbij betrokken zijn.

Informatiearrangement

De onder toezicht staande overheid is verplicht jaarlijks de toezichthouder (reeds aanwezige) informatie te verschaffen over haar financiële positie. Het gaat hierbij naast de begroting en de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag tevens om de begrotingswijzigingen, de accountantsverklaring (alsmede het verslag van bevindingen van de accountant), enkele relevante verordeningen, gegevens op grond van de Wet financiering decentrale overheden en informatie op grond van de Regeling informatie voor derden.

Tevens heeft de toezichthouder de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie.

2.3

Conclusies van de doorlichtingrapportages

2.3.1

Algemeen beeld uit de doorlichtingrapportages

De commissie heeft elk van de betrokken ministeries en het IPO (als vertegenwoordiger van de provincies in hun hoedanigheid van toezichthouder) verzocht de arrangementen voor specifiek interbestuurlijk toezicht op hun terrein door te lichten aan de hand van de normatieve uitgangspunten van de Bestuurlijke werkgroep-Alders.

De doorlichtingrapportages over de hiervoor behandelde wetten en wetsvoorstellen bestaan in belangrijke mate uit een beschrijving van de bestaande interbestuurlijke toezichtarrangementen. Het algemene beeld van de beoordelingen van deze arrangementen door hen die de doorlichting hebben verricht, is dat de in deze regelingen opgenomen interbestuurlijke toezichtarrangementen in overeenstemming zijn met de normatieve criteria van de Bestuurlijke werkgroep-Alders. In de rapportages wordt het uitgangspunt van de commissie van de omkering van de bewijslast – geen specifiek toezicht, tenzij – weinig zichtbaar. Dit betekent dat vrijwel nergens in de doorlichtingen aan de kant van de toezichthouders zelf aanleiding is gezien voor het doen van voorstellen tot aanpassing van het doorgelichte specifieke interbestuurlijk toezicht.

De doorlichtingrapportages lopen in hun beoordeling van nut en noodzaak, en aanvaardbaarheid, van het desbetreffende interbestuurlijke toezichtarrangement

in hoge mate parallel. Daarom meent de commissie hier te kunnen volstaan met een samenvattende weergave van de belangrijkste motieven in die beoordeling:

- De doorgelichte arrangementen voor specifiek interbestuurlijk toezicht voldoen aan de drie legitieme motieven van de Bestuurlijke werkgroep-Alders (zie hierna, paragraaf 3.2.1). Daarbij krijgt het eerste motief - het hoger belang - veruit de meeste aandacht in de doorlichtingrapportages.⁴¹
- De generieke instrumenten worden niet geschikt geacht om te voorzien in de toezichtbehoefte op het betreffende terrein. Zowel de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging als de bevoegdheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing worden als te grof en te zwaar beschouwd. Verder wordt opgemerkt dat het huidige beleid van het ministerie van BZK ten aanzien van de inzet van deze instrumenten erg restrictief is, hetgeen de gebruiksmogelijkheden van deze instrumenten verder beperkt.
- Horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging – deels in het kader van de dualisering – bieden volgens de beoordelingen in de doorlichtingrapportages niet voldoende waarborgen voor een adequate uitvoering van de desbetreffende publieke taken door de decentrale overheden. Ook in zoverre is nog steeds tevens interbestuurlijk toezicht nodig. Omdat het generieke instrumentarium niet toereikend wordt geacht voor de praktijk zoals de toezichthouders deze wenselijk achten, zal dat interbestuurlijke toezicht noodzakelijkerwijs specifiek van aard moeten zijn.
- Voor zover de specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen niet voldoen aan de Alders-uitgangspunten van nabijheid en voorkoming van dubbel toezicht, wordt dat voldoende gerechtvaardigd geacht door de specifieke kenmerken en behoeften van de desbetreffende sector.

⁴¹ De commissie merkt op dat dit motief de nodige ruimte biedt voor interpretatie, en dat deze ruimte ook ten volle wordt benut.

2.3.2 **Commentaar van onder toezicht staande bestuursorganen**

Aan VNG, IPO en UvW is gevraagd vanuit het perspectief van de onder toezicht staande overheden te reageren op de doorlichtingrapportages.⁴² De VNG pleit over het algemeen voor minder interbestuurlijk toezicht. Voorzover de VNG zich wel kan vinden in specifiek interbestuurlijk toezicht op de gemeenten, moet dit toezicht naar haar oordeel in beginsel door het Rijk uitgeoefend worden.⁴³ Uitzondering daarop is het financieel toezicht.

Het IPO pleit er bij vrijwel alle door de provincies doorgelichte regelingen voor het toezicht op de gemeenten neer te leggen bij de provincies. In een enkel geval kan er naar zijn oordeel gezamenlijk met het Rijk toezicht zijn (veiligheidsregio's), of kan het Rijk toezicht houden op het toezicht van de provincies in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (waterwetgeving).

De UvW vindt dat het Rijk geen rol toekomt bij het toezicht op de waterschappen.

⁴² De volledige reacties van VNG, IPO en UvW, alsmede een samenvatting daarvan per regeling, zijn opgenomen in bijlage 3, onderdeel 1; alleen opgenomen in de digitale versie van dit rapport.

⁴³ Ten aanzien van de Wro heeft de VNG geen voorkeur uitgesproken.

The background is a solid dark blue. It features two large, overlapping circles in a lighter shade of blue. The text is centered within the intersection of these circles. A small, light blue circle containing the number 3 is located in the bottom right corner.

Beoordeling van interbestuurlijk toezicht

3

Beoordeling van de doorlichting

Zoals in paragraaf 2.3.1 is opgemerkt, concluderen de opstellers van de doorlichtingrapportages in vrijwel alle gevallen dat de in de desbetreffende regelingen opgenomen specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen nodig zijn, en behouden kunnen blijven. De arrangementen worden in overeenstemming geacht met de normatieve uitgangspunten in het rapport van de Bestuurlijke werkgroep-Alders. Voor zover het gaat om uitzonderingen op die uitgangspunten, worden deze noodzakelijk en legitiem geacht. Specifieke kenmerken en vereisten van het betreffende beleidsterrein en de onderlinge taakverdeling tussen de bestuurslagen worden daarbij gebruikt als voornaamste argumenten.

De commissie meent dat niet kan worden volstaan met deze uitkomst van de doorlichting. Zij ziet, gelet op de doorlichtingrapportages, wél aanleiding en mogelijkheid om het bestaande specifieke interbestuurlijk toezicht ver(der)gaand te verminderen. De commissie neemt daarbij het beoordelingskader-Alders als uitgangspunt. Bij haar beoordeling van de afzonderlijke deelrapportages heeft zij dit kader nader uitgewerkt en verdiept. Daarbij heeft de commissie zich mede laten leiden door de volgende overwegingen ten aanzien van een aantal bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen.

Aanknopingspunten voor een nadere analyse

Na een periode van (sterke) toename, heeft midden jaren negentig⁴⁴ een forse sanering van het specifieke toezicht plaatsgevonden. Sinds die tijd is echter weer sprake geweest van een toename van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen. Deze komt voort uit een kennelijke behoefte bij departementen om met maatwerk naar de medeoverheden te kunnen optreden wanneer daar het algemeen belang in het geding is, of wanneer sprake kan zijn van belangentegenstellingen tussen het Rijk en medeoverheden. Er is daarbij een sterker accent komen te liggen op invloeduitoefening in een vroeg(tijdig) stadium van de decentrale besluitvorming, en daarmee op vormen van positief, pro-actief toezicht. Verder trekt het de aandacht dat als het gaat om decentralisatie,

⁴⁴ Onder andere in samenhang met de toenmalige herziening van de Gemeentewet.

met name ook zorgen over de kwaliteit van uitvoering van medebewindstaken door decentrale overheden vaak worden aangedragen als een zwaarwegend motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht.

De commissie meent dat het tijd is voor een nieuwe saneringsronde. Een belangrijk motief hiervoor is het belang van een periodieke ijking van de binnenlandsbestuurlijke verhoudingen aan de kenmerken en vereisten van ons stelsel van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze omvat met de gemeenten en de provincies gebiedscorporaties met elk een eigen democratische legitimatie. Verder is er het belang van de kwaliteit van het openbaar bestuur uit een oogpunt van bestuurlijke eenvoud en van het verminderen van bestuurslasten, en (daarmee) van de effectiviteit en de efficiency van de overheid. Uit deze oogpunten bezien, is naar het oordeel van de commissie een generiek toezichtarrangement in beginsel te prefereren boven een heterogeen stelsel van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen, die van elkaar verschillen mede door de tradities en gewoonten binnen de afzonderlijke domeinen.

De commissie signaleert in dit verband dat het geheel van de doorgelichte arrangementen een aantal wetgevingsfamilies omvat, die onder andere van elkaar verschillen wat betreft de functie en vormgeving van interbestuurlijk toezicht. Dit resulteert in een lappendeken van typen instrumenten en informatiearrangementen. In de individuele doorlichtingrapportages wordt dit, begrijpelijkerwijs, niet goed zichtbaar. Bezien vanuit de onder toezicht staande overheden – het bottom up perspectief – kan echter de optelsom van alle specifieke arrangementen een flinke belasting vormen, in het bijzonder wanneer meerdere toezichthouders of inspecties een rol hebben op één domein. Per saldo kan eveneens sprake zijn van een flinke aantasting van de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden die een stelsel van territoriale decentralisatie veronderstelt.

De commissie acht het in dit verband van belang om te benadrukken dat bepaalde onzekerheden en risico's nu eenmaal altijd zullen bestaan, en moeten worden aanvaard, ook in de verhoudingen tussen overheden. Indien interbestuurlijk toezicht dat geheel zou willen elimineren, zou dat verlamrend kunnen uitwerken. Daarom benadrukt de commissie het belang van eigen verantwoordelijkheid en van wederzijds vertrouwen. Ook het Coalitieakkoord, het recente Bestuursakkoord tussen Rijk en VNG en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hebben die lijn als vertrekpunt. Het Coalitieakkoord spreekt van minder toezicht, en benadrukt

het belang van decentraal wat kan, centraal wat moet. In het Bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over het versterken van horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging, ten einde het terugdringen van specifiek interbestuurlijk toezicht te bevorderen.

Een ander motief om kritisch te kijken naar de thans bestaande vormen van specifiek interbestuurlijk toezicht vormen de ontwikkelingen ten aanzien van horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Met name de invoering van het dualisme in het lokaal en provinciaal bestuur moet hier worden genoemd. In het dualistische regime is de verhouding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging ingrijpend veranderd. Vooralsnog lijkt dit echter nog weinig consequenties te hebben gehad voor het interbestuurlijke toezicht.

Verder wijst de commissie op de rol van de burger in verband met de kwaliteit van het bestuur, en het opkomen voor zijn eigen belangen. In het verleden werd interbestuurlijk toezicht wel gezien als één van de instrumenten om in te grijpen waar belangen van derden in het geding waren. Sindsdien heeft het stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid zich verder ontwikkeld. Burgers zijn mondiger geworden, en steeds meer in staat zelf hun belangen te (laten) behartigen. Daarom dragen het gebruik van het stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid door de bestuursrechter, evenals vormen van participatie, mede bij aan de kwaliteit van het bestuur.

Tenslotte onderkent de commissie dat overwegingen van algemeen-bestuurlijke aard, zoals hiervoor aangeduid, niet het enige criterium zijn voor de beoordeling van de interbestuurlijke verhoudingen. Waar het betreft taakbehartiging door decentrale overheden in medebewind, stellen overwegingen en belangen van het betreffende beleidsterrein hun eigen eisen, in het belang van een adequate taakbehartiging voor de burger. Beide benaderingen – de algemeen-bestuurlijke en de sectorale – zullen dan ook met elkaar in balans moeten zijn.

Uitgaande van de bottom up benadering zoals deze spreekt uit het streven decentraal wat kan, centraal wat moet, heeft de commissie een algemeen-bestuurlijke invalshoek gekozen als het vertrekpunt voor haar beoordeling van de doorlichtingrapportages, verder in dit hoofdstuk. Daarbij heeft zij echter steeds getracht na te gaan of binnen deze algemeen-bestuurlijke invalshoek voldoende recht kan worden gedaan aan legitieme belangen van de desbetreffende sector.

Opbouw van dit hoofdstuk

Tegen de achtergrond van het voorgaande, werkt de commissie in paragraaf 3.2 een aantal uitgangspunten die zij van belang acht voor de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht nader uit. Vertrekpunt daarbij zijn plaats en functie van interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In het verlengde daarvan gaat de commissie in op de motieven voor interbestuurlijk toezicht, en op de afweging van specifiek interbestuurlijk toezicht ten opzichte van andere vormen van interbestuurlijke invloeduitoefening. Dit alles mondt uit in een beoordelingskader voor de inrichting van het interbestuurlijk toezicht, in paragraaf 3.3. Vervolgens wordt het desbetreffende model in paragraaf 3.4 toegepast op de doorgelichte regelingen. Aan het slot (paragraaf 3.5) wijst de commissie er op dat nadere uitwerking van haar advies nodig zal zijn. Verder zal voor een aantal terreinen moeten worden voorzien in een overgangsperiode, en in een goed geregisseerd overgangsproces naar de beoogde eindsituatie.



3.2

Uitgangspunten voor de beoordeling

3.2.1

Motieven voor interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen de bestuurslagen. Provincies en gemeenten zijn dan ook geen filialen van de rijksoverheid, die naar goeddunken kunnen worden onderworpen aan instructies van hogerhand. Zij zijn gebiedscorporaties met een door de Grondwet gewaarborgde eigen positie in ons bestuurlijke bestel. Zij hebben een eigen vertegenwoordigend lichaam, en daarmee een eigen democratische legitimatie. Dit laatste geldt ook voor de waterschappen, als vorm van functioneel bestuur.

Overheidstaken worden behartigd door die bestuurslaag die daarvoor het best is toegerust. Uitgangspunt daarbij is: decentraal wat kan, centraal wat moet. Decentralisatie veronderstelt de bereidheid om differentiatie in beleid te accepteren (binnen de grenzen van de wet), alsmede vertrouwen in de kwaliteit van de taakbehartiging door de in medebewind geroepen overheden. Als waarborgen voor de 'eenheid' in de behartiging van de taken die medeoverheden uitvoeren, kent het binnenlands bestuur diverse mogelijkheden tot (verticale)

invloeduitoefening. Samen vormen zij een samenstel van checks and balances, en de daarbij behorende bestuurlijke verantwoording. Interbestuurlijk toezicht is een onderdeel van dat samenstel.

De commissie heeft als vertrekpunt voor de doorlichting gekozen voor omkering van de bewijslast, en daarmee voor het uitgangspunt: geen specifiek interbestuurlijk toezicht, tenzij. De reden voor deze terughoudendheid is dat het Rijk of de provincie (als toezichthouder) via toezicht direct ingrijpt in de handelingsruimte van de betreffende decentrale overheid. Het is echter deze laatste die door de bijzondere wetgever, waar deze koos voor de medebewindfiguur, primair verantwoordelijk is gemaakt voor de behartiging van de desbetreffende overheidstaak. Interbestuurlijk toezicht vergt daarom een legitieme reden, en afweging tegen alternatieve vormen van verticale en horizontale invloeduitoefening waarmee, als dat nodig is, het met toezicht beoogde doel kan worden bereikt.

Motieven voor generiek interbestuurlijk toezicht

De organieke wetgeving bevat enkele generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht. Wanneer medeoverheden handelen in strijd met het recht of het algemeen belang, of wanneer de behartiging van taken die in medebewind zijn gegeven, wordt verwaarloosd, kan de 'eenheid' in de gedecentraliseerde eenheidsstaat worden bedreigd. Daarom hebben het Rijk en in bepaalde gevallen Gedeputeerde Staten of de commissaris van de Koningin bevoegdheden om te interveniëren bij provincies, respectievelijk provincies en gemeenten. Wanneer medeoverheden besluiten nemen die strijdig zijn met het recht of het algemeen belang, kan de rijksoverheid (de Kroon) deze schorsen of vernietigen. Wanneer medeoverheden taken verwaarlozen die in medebewind moeten worden uitgevoerd, kan de meest nabije bestuurslaag ingrijpen op grond van de bevoegdheden zoals vastgelegd in de organieke wetten.⁴⁵

⁴⁵ Daarnaast heeft het Rijk de bevoegdheid om, via een bijzondere wet, een regeling te treffen in geval van taakverwaarlozing bij de uitvoering van autonome taken.

Motieven voor specifiek interbestuurlijk toezicht

In aanvulling op het generieke instrumentarium kan in bepaalde situaties ook specifiek interbestuurlijk toezicht gerechtvaardigd zijn. Het kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht onderscheidt, in navolging van de Bestuurlijke werkgroep-Alders, drie legitieme motieven voor specifiek interbestuurlijk toezicht:

- het bewaken van een hoger belang (inclusief internationale verdragsrechtelijke verplichtingen, rijksbelang of algemeen landsdekkend belang van de burger, grensoverschrijdende belangen;⁴⁶
- het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden;
- het voorkómen van patstellingen, belangenverstrengelingen en vermijden van conflict van belangen tussen overheden (grensoverschrijdende belangen tussen provincies en gemeenten).

Deze motieven vormen de toetssteen bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen. Uit de doorlichting blijkt dat de motieven van de Bestuurlijke werkgroep-Alders nog de nodige ruimte laten voor interpretatie. Dat geldt in het bijzonder voor het motief “hoger belang”. In het verlengde van de benadering van de Bestuurlijke werkgroep-Alders, werkt de commissie in de volgende paragraaf de motieven voor (specifiek) interbestuurlijk toezicht nader uit.

3.2.2 Nadere beschouwing van de motieven voor interbestuurlijk toezicht

Algemeen belang en ministeriële verantwoordelijkheid

In sommige doorlichtingrapportages wordt specifiek interbestuurlijk toezicht gerechtvaardigd door een beroep op niet meer dan “de” ministeriële verantwoordelijkheid. Een dergelijke onderbouwing, zonder enige verwijzing naar specifieke wettelijke bevoegdheden of verantwoordelijkheden, is echter naar het oordeel van de commissie te onbepaald, en daarmee ontoereikend als rechtvaardiging.

Aparte aandacht vraagt de verantwoordelijkheid van de minister in zijn hoedanigheid van medewetgever. Dan is sprake van systeemverantwoordelijkheid,

⁴⁶ Het motief van grensoverschrijdende belangen is door het kabinet toegevoegd aan de motieven van de Bestuurlijke werkgroep-Alders.

mede te bezien in het perspectief van de verantwoordelijkheid van de minister jegens de Staten-Generaal. Vanuit deze verantwoordelijkheid zal de minister willen en moeten weten, en daartoe nagaan, hoe de desbetreffende wet wordt uitgevoerd. Dit is aan te merken als een vorm van beleidsmonitoring of wetsevaluatie. Dergelijke monitoring moet wel worden onderscheiden van interbestuurlijk toezicht. Zij behoort in beginsel tot de taak van een beleidsdirectie, en moet niet bij een toezichthouder worden ondergebracht.⁴⁷ De via monitoring / wetsevaluatie verkregen informatie kan eventueel wel gebruikt worden in het kader van interbestuurlijk toezicht, bijvoorbeeld als input voor het bepalen van de intensiteit van dit toezicht (risicoprofilering).

Algemeen belang en Europese regelgeving

Het eerste, en meest omvattende, van de drie als legitiem aangemerkte motieven voor interbestuurlijk toezicht, vormt het algemeen of hoger belang. In dat kader is bijzondere aandacht vereist voor de plicht van de Staat, als verdragspartij, tot naleving van de Europese regelgeving. Deze plicht vormt onder omstandigheden zonder twijfel een hoger belang als hiervoor bedoeld. Dat belang levert dan een bijzondere grond op voor interbestuurlijk toezicht, mede in verband met de mogelijke financiële gevolgen voor de Staat van in gebreke blijven bij (correcte) nakoming van Europeesrechtelijke verplichtingen door de provincie, de gemeente of het waterschap die/dat het aangaat.

In verband met de borging van dit belang wijst de commissie op het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving medeoverheden (Nermo), dat in voorbereiding is op het ministerie van BZK, en waarvan de contouren hieronder worden weergegeven. Deze voorgenomen wet Nermo moet, naar de commissie verwacht, in beginsel toereikend worden geacht voor de bedoelde borging. Wanneer deze wet tot stand zal zijn gekomen, zullen Europeesrechtelijke verplichtingen in beginsel dan ook niet langer een motief kunnen vormen voor een eigen sectoraal regime van specifiek interbestuurlijk toezicht.

⁴⁷ "Toezicht" vervangen door "monitoring" is meer dan het verhangen van een bordje. Beleidsdirecties werken anders dan inspecties, en ook hun verhouding tot de decentrale overheden is wezenlijk anders. Dit komt mede tot uiting in het informatiearrangement: voor informatieverzameling voor beleidsmonitoring gelden andere spelregels dan voor informatieverzameling voor interbestuurlijk toezicht.

Binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen zijn de decentrale overheden zelf verantwoordelijk voor de correcte naleving van het recht van de Europese Unie (Gemeenschapsrecht). De Europese Commissie controleert die naleving van het Gemeenschapsrecht en kan een geconstateerde inbreuk ook voorleggen aan het Europese Hof van Justitie, als een verzoek van de Commissie om die inbreuk te herstellen niet wordt opgevolgd. Nederland als lidstaat (lees: de rijksoverheid) wordt aangesproken bij het onderzoek, en bij een opdracht tot herstel van een geconstateerde inbreuk en bij het opleggen van de verplichting tot betaling van een boete wegens de overtreding en een dwangsom om herstel van de inbreuk te bevorderen, ook als de inbreuk is gepleegd door een andere overheid.

Daarmee is de vraag aan de orde of de rijksoverheid over voldoende instrumenten beschikt om, waar nodig, zeker te stellen dat ook de andere overheden hun Europeesrechtelijke verplichtingen naleven. Het kabinetsstandpunt "De Europese dimensie van toezicht"⁴⁸ concludeert dat enkele aanvullende toezichtinstrumenten wenselijk zijn waar het betreft de naleving van Europese verplichtingen. Er is een voorstel van wet in voorbereiding dat daaraan uitvoering geeft, in aanvulling op soortgelijke maatregelen die al zijn opgenomen in de Wet toezicht Europese subsidies (Wet TES).

In dit verband moet worden gedacht aan de volgende maatregelen:

Bijzondere aanwijzing

De bevoegdheid voor de verantwoordelijke minister een bijzondere aanwijzing te geven aan een Nederlandse overheidsinstantie als door de Europese rechter, dan wel door de Europese Commissie, is vastgesteld dat deze instantie het Gemeenschapsrecht heeft geschonden.

Maatregelen op het gebied van staatssteun

De bevoegdheid voor de verantwoordelijke minister een aanwijzing te geven aan een Nederlandse overheidsinstantie tot het doen van een melding van voorgenomen staatssteun aan de Europese Commissie, alsmede de bevoegdheid een aanwijzing te geven een getroffen steunmaatregel op te heffen of te wijzigen, als de Europese Commissie heeft vastgesteld dat de steunmaatregel niet verenigbaar is met de Europese regelgeving hierover.

⁴⁸ TK 2003/04, 21 109, nr. 138

Verhaals- en regresrecht

De bevoegdheid voor de verantwoordelijke minister een krachtens artikel 228 EG-Verdrag te betalen forfaitaire som of dwangsom te verhalen op een overheidsinstantie die het aangaat, voorzover de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor het niet of onjuist naleven van Europese verplichtingen en voor zover de aansprakelijkheid van de Staat het gevolg is van verzuim van deze overheidsinstantie.

De commissie gaat er in haar verdere beschouwing van uit dat de wet Nermo er zal komen. Zij onderschrijft het voornemen tot het voorzien in een verhaals- en regresrecht. De commissie meent echter dat de voorgenen figuur van de aanwijzing nader moet worden overwogen in het licht van de benadering in dit rapport, die geen ruimte laat voor specifiek toezicht behoudens de drie uitzonderingen die in paragraaf 3.3.1 worden behandeld.

Kwaliteitstekort als motief voor toezicht

Uit de doorlichtingrapportages blijkt meer dan eens dat bezorgdheid om de kwaliteit van de decentrale uitvoering van medebewindstaken wordt aangevoerd als motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht. Naar het oordeel van de commissie is specifiek interbestuurlijk toezicht daarvoor echter niet bedoeld en niet geschikt, en mag en kan dergelijk toezicht niet dienen als compensatie voor (vermeend) kwaliteitstekort bij de uitvoering van de betreffende medebewindstaak. Veeleer dient via onderzoek in het kader van monitoring/wetsevaluatie kennis te worden verkregen over de wijze waarop een bepaalde medebewindstaak wordt uitgevoerd door de betreffende bestuurslaag. De desbetreffende onderzoekresultaten kunnen dan aanleiding geven tot aanpassing van de desbetreffende wet of van de (financiële of organisatorische) condities waaronder de decentrale overheden deze moeten uitvoeren.

Indien de wetgever van oordeel zou zijn dat een adequate behartiging van een bepaalde medebewindstaak niet in elk van de provincies of gemeenten voldoende verzekerd is, zal hij allereerst bij zichzelf moeten nagaan binnen welke bandbreedte bepaalde kwaliteitsverschillen nog aanvaardbaar zijn te achten. Daarbij zal hij recht moeten doen aan de notie dat decentralisatie een zekere differentiatie en prioritering (met daarmee verschillen in kwaliteit) betekent in de

uitvoeringspraktijk.⁴⁹ Ook zal de wetgever dan moeten nagaan of de vereiste kwaliteit kan worden gewaarborgd via het bieden van (extra) financiële steun. Dit alles veronderstelt tevens dat de wetgever de grenzen markeert voor de aanvaardbaarheid van eventuele verschillen in de kwaliteit van de decentrale taakbehartiging.

Een tekort aan schaal of draagkracht als gevolg waarvan de kwaliteit van de taakuitvoering door de decentrale overheid niet voldoet aan de eisen die de wetgever stelt, is geen toereikende reden voor het instellen van specifiek interbestuurlijk toezicht. Dergelijk toezicht zou zo'n tekort ook niet kunnen opheffen. In dat soort gevallen zal veeleer moeten worden gestreefd naar bestuurlijke maatregelen die het tekort voldoende kunnen compenseren, of kunnen wegnemen. Waar nodig, zal in dat kader moeten worden overgegaan tot het stimuleren, of zo nodig eisen, van de desbetreffende gemeente(n) of provincie(s) om samen te werken met één of meer andere gemeenten of provincies, of om de uitvoering uit te besteden aan een andere gemeente of provincie, of eventueel een andere instantie die daarvoor in aanmerking zou kunnen komen. Uiteindelijk zal, mocht een dergelijke aanpak onvoldoende resultaat waarborgen, eventueel opschaling van de bestaande wettelijke taaktoedeling moeten worden overwogen, van de gemeentelijke bestuurslaag naar de provincies, respectievelijk van de provincies naar de rijksoverheid, om aldus wel voldoende schaal of draagkracht te creëren.

Toezicht op handhaving⁵⁰

Een bijzondere vorm van interbestuurlijk toezicht betreft het toezicht zoals uitgevoerd door inspectiediensten op de uitoefening door decentrale bestuursorganen van nalevingtoezicht op burgers/bedrijven, en het gebruik in dat kader van handhavingbevoegdheden jegens hen. Dergelijk toezicht dient als instrument voor de bewaking van de kwaliteit van de handhaving. In lijn met de voorgaande overwegingen waarin kwaliteit is afgewezen als motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht, is de commissie van oordeel dat er geen ruimte is voor een specifiek arrangement ten behoeve van het hier bedoelde toezicht op handhaving.

⁴⁹ Zie in dit verband ook het advies van de Raad voor openbaar bestuur van mei 2007, *De gedifferentieerde eenheidsstaat*.

⁵⁰ Met inbegrip van nalevingtoezicht.

Meeprocederende inspecteur

Verschillende wetten, onder meer op het terrein van de ruimtelijke ordening, kennen de figuur van de meeprocederende inspecteur, die optreedt onder verantwoordelijkheid van de minister. Deze inspecteur is bevoegd om zijn zienswijze in te brengen op voorgenomen besluiten van decentrale overheden, en om bij de bestuursrechter te procederen tegen besluiten van decentrale overheden. Met deze bevoegdheden oefent de inspecteur invloed uit op de taakuitvoering door decentrale overheden.

Hierna, in paragraaf 3.3.1, zal de commissie aangeven dat zij in verband met het grote belang van handhaving reden ziet voor het maken van een uitzondering op de algemene lijn dat de generieke toezichtinstrumenten volstaan voor interbestuurlijke invloeduitoefening. Voor die uitzondering denkt zij aan de figuur van een verzoek om handhaving. Voor zover een inspectie (mede) een taak heeft in interbestuurlijk toezicht, zou zij dit instrument kunnen hanteren.

Voor het overige is de commissie echter van oordeel dat de figuur van de meeprocederende inspecteur een oneigenlijke vermenging is van de rechtsbeschermingfunctie en de toezichtfunctie. Zij meent daarom dat voor deze figuur in beginsel geen plaats behoort te zijn.

3.2.3 Interbestuurlijk toezicht en andere vormen van interbestuurlijke invloeduitoefening en kwaliteitsborging

Hiervoor is een aantal motieven genoemd die kunnen dienen als rechtvaardiging voor het uitoefenen van interbestuurlijke invloed. Wanneer een of meer van deze motieven van toepassing is, vormt dat echter op zichzelf nog niet een voldoende rechtvaardiging voor specifiek interbestuurlijk toezicht. Eerst moet nog per domein/geval een afweging worden gemaakt tussen de figuur van specifiek toezicht en mogelijke andere vormen van interbestuurlijke invloeduitoefening en kwaliteitsborging:

Sturing via algemeen verbindende voorschriften

Een argument voor (specifiek) interbestuurlijk toezicht dat soms wordt aangevoerd, is een situatie van beleidsvervlechting tussen bestuurslagen. Echter, ook in zo'n situatie is interbestuurlijk toezicht alleen dan te rechtvaardigen, indien de rijksoverheid (of waar van toepassing: de provincie) het algemeen belang zoals door haar gedefinieerd en haar eigen beleidsinzichten op het betrokken

beleidsterrein niet voldoende kan borgen via het stellen van algemeen verbindende voorschriften of besluiten van algemene strekking. Daarom zal in zo'n geval voor alles dat als vorm van interbestuurlijke invloeduitoefening moeten worden beproefd. De commissie onderkent daarbij dat er een zekere spanning bestaat tussen haar streven naar het terugdringen van specifiek interbestuurlijk toezicht enerzijds en de wenselijkheid van het voorkomen van te vergaand gedetailleerde regelgeving voor medebewind anderzijds. Steeds zal moeten worden gezocht naar een optimale balans tussen beide.

Waar het stellen van algemeen verbindende voorschriften niet mogelijk of wenselijk is, moet niet worden gegrepen naar vormen van pseudowetgeving, zoals richtlijnen, circulaires en dergelijke. Indien in zo'n situatie behoefte zou bestaan aan het formuleren van beleidskaders ten behoeve van de uitvoering van medebewindstaken door decentrale overheden, zullen deze kaders ten minste moeten worden neergelegd in vormen (zoals structuurvisies) die een wettelijke grondslag hebben.

Generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht

De organieke wetgeving kent enkele generieke toezichtinstrumenten.

Uitgangspunt voor de commissie is dat specifiek interbestuurlijk toezicht pas in beeld komt en mag komen als de generieke instrumenten ontoereikend zijn.

Naar het oordeel van de commissie worden in de huidige bestuurscultuur de generieke instrumenten te veel beschouwd als een ultimum remedium. Als gevolg daarvan rust op het gebruik ervan een zeker taboe. Dit kan er echter toe leiden dat generieke instrumenten niet worden gebruikt in situaties waarvoor zij op zichzelf geschikt zouden zijn. Deze vergaande terughoudendheid heeft bijgedragen aan het ontstaan van een reeks van specifieke toezichtinstrumenten. Het bestaan van specifiek interbestuurlijk toezicht versterkt vervolgens het beeld dat generieke instrumenten (te) zwaar zouden zijn, wat weer gebruikt wordt als motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht. Zo'n spiraalbeweging moet worden doorbroken. De specifieke instrumenten zijn immers ieder voor zich wellicht lichter dan de generieke, maar het cumulatieve effect van hun (verwachte) gebruik behoeft zeker niet minder te zijn dan dat van het incidenteel inzetten van de generieke instrumenten. Om de beeldvorming over en het gebruik van het generieke instrumentarium te veranderen, is volgens de commissie een revitalisering van het generieke instrumentarium nodig, voorzover niet ook al het huidige beleidskader⁵¹

⁵¹ TK 2005-2006, 30 300 VII, nr.75.

voor dit instrumentarium voldoende ruimte biedt om bepaalde vormen van specifiek toezicht te vervangen door generiek toezicht.

Interbestuurlijk toezicht via het generieke instrumentarium heeft, nog daargelaten het punt van de bestuurslasten van specifiek toezicht, een aantal voordelen ten opzichte van toezicht via specifieke arrangementen. Vermindering van specifiek toezicht, ten gunste van het generieke instrumentarium, draagt bij aan een meer eenvoudig en een transparanter stelsel van interbestuurlijk toezicht. Thans kennen veel medebewindwetten hun eigen arrangementen, met elk hun eigen systematiek en instrumenten. Dit belast niet alleen de onder toezicht staande overheden, maar kan tevens negatief uitwerken op de effectiviteit van het toezicht. Het bestaan van veel specifieke arrangementen werkt verkokering in de hand, waarbij informatie over het functioneren van decentrale overheden niet altijd wordt gedeeld op het niveau van de toezichthoudende bestuurslaag.

Als het gaat om toezicht op de gemeenten, volgt uit het beginsel van nabijheid, in samenhang met dat van het voorkomen van dubbel toezicht (zie hierna, paragraaf 3.2.4), dat de verantwoordelijkheid voor dit toezicht dient te worden gegeven aan de provincie. Als dit toezicht bestaat uit gebruik van de generieke bevoegdheden, is van belang te achten dat de provincie een totaalbeeld heeft van wat er speelt bij de desbetreffende gemeente. Aldus kan zij een integrale afweging maken van eventueel te nemen toezichtmaatregelen.

De generieke instrumenten van schorsing en spontane vernietiging kunnen alleen worden gebruikt door de Kroon. Daar waar reden zou bestaan voor de inzet van deze instrumenten, kan de provincie (GS en/of de cdK) worden belast met de taak de minister van BZK (de Kroon) te adviseren over een eventuele inzet van deze instrumenten.⁵² Aldus wordt voldoende recht gedaan aan het beginsel van nabijheid, zonder dat aanpassing nodig is van de wettelijke regeling van de generieke instrumenten. De provincie is wel zelf bevoegd in bepaalde situaties in te grijpen bij taakverwaarlozing.

Horizontale instrumenten voor verantwoording en kwaliteitsborging

Sinds enkele jaren is het bestuur van de gemeenten en de provincies ingericht volgens het systeem van dualisme. Deze belangrijke verandering in het

⁵² Zie voor een uitwerking hiervan paragraaf 3.3.2.

binnenlands bestuur lijkt tot dusverre nog weinig doorwerking te hebben gevonden in de interbestuurlijke toezichtarrangementen in de bijzondere wetgeving. Daar waar de uitvoering van medebewindstaken is opgedragen aan de colleges van B en W, komt een belangrijke rol toe aan horizontale vormen van controle door en verantwoording jegens de gemeenteraad. Men zou hier kunnen spreken van intrabestuurlijk toezicht. In beginsel moeten deze vormen van controle toereikend worden geacht voor de borging van de kwaliteit van deze uitvoering in individuele gevallen, waaronder met name vergunningverlening en handhaving. De dualisering heeft immers nieuwe verhoudingen en instrumenten geïntroduceerd, waaronder de lokale rekenkamerfunctie. Andere instrumenten in het kader van horizontale kwaliteitsbewaking en controle zijn visitaties, benchmarking, monitoring, expertisecentra en intergemeentelijke of interprovinciale samenwerking. Ook burgerparticipatie (via belangenorganisaties of cliëntenraden e.d.) kan bijdragen aan het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van (het beleid en) de uitvoering.

De commissie onderkent bij dit alles dat de dualisering nog in ontwikkeling verkeert, en dat signalen zijn te horen die getuigen van een zekere scepsis over haar positieve bijdrage aan de borging van de kwaliteit van het gemeentelijke of provinciale bestuur. Zou dit echter leiden tot aarzeling om te vertrouwen op het duale stelsel, en het investeren in haar kwaliteit, dan zou dat kunnen leiden tot een self-fulfilling prophecy, en daarmee tot aantasting van dit nieuwe structuurkenmerk van het decentrale bestuur.

3.2.4 Nadere uitgangspunten voor de inrichting van interbestuurlijk toezicht

Indien, met inachtneming van hetgeen in de voorgaande paragraaf is overwogen, voldoende rechtvaardiging bestaat voor interbestuurlijk toezicht – generiek en eventueel specifiek – als zodanig, zijn naar het oordeel van de commissie de volgende nadere uitgangspunten⁵³ richtinggevend voor de inrichting van dat toezicht.

⁵³ Deze uitgangspunten zijn ook genoemd in het rapport-Alders en/of de Kaderstellende Visie op Toezicht.

Nabijheid

De commissie acht een belangrijk uitgangspunt dat interbestuurlijk toezicht in beginsel moet worden uitgevoerd door de naast-hoger gelegen bestuurslaag. Voor zover het gaat om toezicht op gemeenten gaat de commissie er van uit dat provincies meer dan de rijksoverheid goed zicht hebben op de taakuitoefening door gemeenten. Bovendien moeten zij in staat worden geacht de taakvervulling in samenhang te beoordelen. Het overslaan van de meest nabije bestuurslaag als toezichthouder is alleen aanvaardbaar indien voldoende aannemelijk is dat invloeditoefening door de meest nabije bestuurslaag als toezichthouder niet tot het gewenste effect kan leiden, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende overheid geen enkele taak heeft op het betreffende terrein, en daardoor de vereiste expertise mist.

Dit uitgangspunt betekent dat toezicht op de gemeenten in beginsel alleen wordt uitgeoefend door de provincies. Op het fysieke domein (bijvoorbeeld milieu en water) past dit goed bij de taken die de provincies ook nu al vervullen. Van het nabijheidprincipe zou, als het gaat om gemeenten, kunnen worden afgeweken indien sprake is van beleidsvervlechting van rijkstaken en gemeentelijke taken of het gaat om een beleidsterrein waarop de provincies (vrijwel) geen rol hebben (zoals bij de Drank- en Horecawet) en daarom ook geen eigen specialistische deskundigheid hebben.

Enkelvoudigheid

Een belangrijk tweede uitgangspunt voor de vormgeving van interbestuurlijk toezicht is dat in beginsel slechts één bestuurslaag toezicht houdt op de taakbehartiging op een bepaald beleidsterrein. 'Dubbel toezicht' binnen één regeling is onwenselijk, omdat dit ten koste kan gaan van de slagvaardigheid van het verantwoordelijke bestuur en kan leiden tot onnodige toezichtlasten voor de betreffende medeoverheden. In combinatie met het nabijheidprincipe betekent enkelvoudigheid dat het Rijk in de toekomst het interbestuurlijk toezicht in het fysieke domein zo veel mogelijk overlaat aan de provincies.

Samenwerking

Indien er voldoende rechtvaardiging is voor het maken van een uitzondering op het uitgangspunt van enkelvoudigheid, of in overgangssituaties, zodat er toch sprake is van meer dan één toezichthouder op een bepaald beleidsterrein, dan geldt als derde uitgangspunt het vereiste van samenwerking tussen deze toezichthouders. In dat bijzondere geval dienen rijks- en provinciale toezichthouders hun

toezichtactiviteiten zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen, en informatie zoveel mogelijk gebundeld te verzamelen.

Een interbestuurlijk signalerende toezichthouder?

Een bijzondere vorm van samenwerking tussen toezichthouders is de figuur van de interbestuurlijk signalerende toezichthouder (IST), zoals deze is ontwikkeld in het rapport van de Bestuurlijke werkgroep-Alders. Zo'n IST zou zowel informatie moeten verzamelen als deze beoordelen, als uitgangspunt voor een eventuele interventie daarna door een andere instantie, namelijk het daartoe bevoegde bestuursorgaan. De figuur van de IST is door de Bestuurlijke werkgroep-Alders voorgesteld als een voorziening die er aan kan bijdragen om de toezichtlast voor decentrale overheden te verminderen, in het bijzonder voor gemeenten die onder toezicht staan van zowel het Rijk als de provincie.

De commissie ziet voor het instellen van zo'n IST geen aanleiding indien, zoals zij in dit rapport bepleit, het aantal specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen sterk wordt gereduceerd. Daargelaten de vraag naar de noodzaak van zo'n IST in het model dat de commissie voor ogen staat, kent deze figuur bovendien inhoudelijk en praktisch haken en ogen. Deze komen naar voren in het essay over de IST dat prof. dr. J. de Ridder heeft opgesteld op verzoek van de commissie.⁵⁴

Selectiviteit

Nalevingtoezicht door de overheid op burgers en ondernemingen is selectiever geworden, en steeds meer gebaseerd op risicoanalyses.⁵⁵ Een doorvertaling van deze wijze van benaderen naar het terrein van het interbestuurlijk toezicht betekent dat decentrale overheden in beginsel onder een zo licht mogelijk toezichtregime staan. Bij geconstateerde gebreken kan het toezicht echter worden aangescherpt. Vervolgens kan, indien er signalen zijn dat op meerdere regelingen of beleidsterreinen (verder) verscherpt toezicht noodzakelijk is, het betreffende bestuursorgaan onder sectoroverstijgend, verscherpt toezicht komen te staan. Selectief, gedifferentieerd toezicht kan per saldo bijdragen aan vermindering van de toezichtlast.

⁵⁴ J. de Ridder, *Interbestuurlijk toezicht gedeeld? Een verkennende studie voor de commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen*, 2007 (bijlage 4; alleen opgenomen in de digitale versie van dit rapport)

⁵⁵ In de Kaderstellende visie op toezicht (KVoT; TK nr 27 831, nr.15) heeft het kabinet zes principes voor goed toezicht geformuleerd. Toezicht dient onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend te zijn.

Proportionaliteit

De toezichtlast kan en moet ook worden beperkt door proportionaliteit in de toepassing van de toezichtbevoegdheden. De toezichthouder dient voor het beoogde doel altijd het lichtst mogelijke instrument in te zetten. Dit geldt zowel voor het gebruik van een toezichtbevoegdheid als voor dat van het instrumentarium op grond waarvan de toezichthouder informatie kan vergaren. De toepassing van digitale systemen voor informatieopslag, en daaraan gekoppelde op interbestuurlijk toezicht gerichte ICT-toepassingen, kunnen de last van de informatievergaring sterk terugdringen, en de efficiency van de informatievergaring vergroten. In dat kader kan worden gedacht aan een wettelijk geregelde toegang voor de toezichthouder tot digitale databanken van de onder toezicht staande overheden. Van de toezichthouder mag worden verwacht dat hij in lijn hiermee beleid ontwikkelt ten behoeve van zijn toezichtbevoegdheden, met name met het oog op de informatie die hij daarvoor nodig heeft.

Clausulering

In het geval van specifiek interbestuurlijk toezicht moet in de desbetreffende regelgeving zo duidelijk mogelijk worden aangegeven welke belangen via dit toezicht worden geborgd, en onder welke omstandigheden de toezichthouder van zijn bevoegdheden gebruik mag maken. Een geheel ongeclausuleerde bevoegdheid is onwenselijk vanuit het principe van transparant toezicht, en vertoont spanning met de grondwettelijk gewaarborgde positie van de decentrale overheden.

Voor generiek toezicht geldt overigens hetzelfde beginsel, zij het dat in dat geval de aard van het instrumentarium meer ruimte vereist voor de desbetreffende toezichthouder. Niettemin mag ook dan van deze toezichthouder worden verwacht dat hij zijn toezichtbeleid zo duidelijk mogelijk vastlegt in een daartoe ontwikkeld beleid. De eis van overeenstemming met de minister van BZK moet een waarborg bieden om te voorkomen dat de inbreuk op de decentrale verantwoordelijkheid verder gaat dan strikt nodig is.



Beoordelingskader: algemeen model voor interbestuurlijke invloeduitoefening

Gelet op het stappenplan van de Bestuurlijke werkgroep-Alders en de in de paragraaf 3.2 weergegeven uitgangspunten, bepleit de commissie het in acht nemen van grote terughoudendheid ten aanzien van vormen van specifiek interbestuurlijk toezicht. Dergelijk specifiek interbestuurlijk toezicht is alleen in uitzonderingssituaties gerechtvaardigd te achten. In paragraaf 3.3.1 geeft de commissie aan welke uitgangspunten zij voor ogen heeft, als eindbeeld voor het terugdringen van specifiek interbestuurlijk toezicht. Om realisatie van dit model mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht wordt herijkt en gerevitaliseerd. Verder veronderstelt de benadering van de commissie dat horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging worden versterkt. Daarover gaan de paragrafen 3.3.2 en 3.3.3.

3.3.1 Interbestuurlijk toezichtmodel

Wat betreft de objecten van interbestuurlijk toezicht, is het van belang onderscheid te maken tussen taakbehartiging in medebewind, met een meer algemeen bereik enerzijds, en in individuele gevallen anderzijds.

Algemeen bereik

Voor zover er voldoende reden is voor interbestuurlijk toezicht als zodanig, meent de commissie, vanuit overwegingen van decentralisatie van bestuurlijke verantwoordelijkheid, dat dit toezicht primair behoort te zijn gericht op (het al dan niet nemen van) besluiten van de desbetreffende decentrale overheid van algemene strekking, als het geven van algemeen verbindende voorschriften (AVV'en) en het nemen van besluiten van algemene strekking, zoals wettelijk geregelde plannen. Zoals hierna zal worden uiteengezet, moet voor interbestuurlijk toezicht in dat soort gevallen het generieke instrumentarium in beginsel toereikend worden geacht.

Daarbij tekent de commissie aan dat discussie mogelijk is over de vraag of het uitoefenen van invloed op een decentrale overheid nog voordat deze een bepaald besluit heeft genomen wel moet worden aangemerkt als interbestuurlijk toezicht. Deze situatie kan zich voordoen als sprake is van beleidsvervlechting;

hét voorbeeld daarvan is de ruimtelijke ordening. Men zou hier immers kunnen spreken van een vorm van co-actorschap in de behartiging van een bepaalde taak, in die zin dat iedere bestuurslaag zijn legitieme deel heeft in de verantwoordelijkheid voor die taak.

Individuele gevallen

Slechts in bijzondere gevallen kan er aanleiding zijn voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht ook in individuele, specifieke gevallen (het al dan niet nemen van beschikkingen of het al dan niet verrichten van feitelijke handelingen). Externe beïnvloeding van decentrale overheden ten aanzien van beschikkingen voor of handelingen inzake individuele gevallen geschiedt, voor zover de wet de mogelijkheid daartoe heeft opengesteld, immers in de eerste plaats via het instellen van bezwaar en beroep door belanghebbende burgers of andere private partijen (zoals belangenorganisaties).

Het kan echter voorkomen dat in een concreet geval een beroep op de rechter uitblijft, terwijl sprake is van zodanige strijd met de wet of het algemeen belang dat de betreffende minister daarin reden kan zien voor het doen gelden van de invloed van de rijksoverheid. In zo'n geval biedt het generieke instrumentarium daarvoor in beginsel voldoende mogelijkheid. Indien het al dan niet nemen van de hiervoor bedoelde beschikkingen of het al dan niet verrichten van dergelijke handelingen leidt of kan leiden tot structurele tekortkomingen (een reeks van concrete gevallen), kan er eveneens aanleiding zijn voor interbestuurlijke invloeduitoefening, door ingrijpen via toezicht. Ook dan moet in beginsel het generieke instrumentarium toereikend worden geacht.

Uitzonderingen

De bovenstaande lijn is, dat de generieke instrumenten voldoende mogelijkheden bieden als voorziening van interbestuurlijke invloeduitoefening, zodat er in zoverre geen toereikende reden is voor specifieke toezichtinstrumenten. Op deze algemene benadering maakt de commissie drie specifieke uitzonderingen, met het oog op:

- a. Inpassing functioneel bestuur. Daarbij gaat het om het toezicht op de waterschappen. De taakvervulling door de waterschappen is een vorm van functioneel bestuur, die dient te worden ingepast in het algemeen provinciaal beleid. Dit rechtvaardigt een daarop gericht specifiek toezichtarrangement.
- b. 'Uitvoeringsvervlechting'. Daarmee wordt bedoeld de situatie waarin een hogere overheid een eigen wettelijke verantwoordelijkheid heeft in de uitvoering

waarvan zij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie. In zo'n geval kan het generieke instrumentarium (behoudens uiteindelijk de taakverwaarlozingsregeling) in zoverre tekortschieten dat er geen sprake hoeft te zijn van besluiten die kunnen worden aangepakt. In dat geval moet de mogelijkheid bestaan voor een specifiek toezichtinstrument dat geschikt is om anderszins de kwaliteit van de decentrale uitvoeringsorganisatie te beïnvloeden.

- c. Handhaving. Aan adequate handhaving van wettelijke regels en vergunningvoorschriften komt een groot gewicht toe. Daarbij zijn zowel de belangen ter plaatse als de geloofwaardigheid van de overheid in het geding. De situatie kan zich voordoen dat een tot handhaving bevoegd bestuursorgaan niet overgaat tot handhaving en belanghebbenden zelf daar niet tegen opkomen (in bezwaar/beroep), terwijl het algemeen belang en/of het belang dat wettelijke voorschriften worden nageleefd dergelijke handhaving wel vorderen. Ook in zo'n geval schiet het generiek instrumentarium (behoudens uiteindelijk de taakverwaarlozingsregeling) in zoverre tekort dat er geen besluit ligt dat kan worden aangepakt. Met het oog op die situatie moet een specifiek instrument bestaan dat het mogelijk maakt voor een 'hogere' overheid om bij het betreffende nalatige bestuursorgaan een verzoek in te dienen tot handhaving, en aldus een besluit uit te lokken. Het op dat verzoek te nemen besluit kan vervolgens worden voorgelegd aan de bestuursrechter, die het zal toetsen aan de beginselplicht tot handhaving, en in dat kader eventueel opdracht zal geven tot handhaven.

De voorgaande uitgangspunten en uitzonderingen worden weergegeven in de onderstaande tabel 3.1.

In aanvulling op deze tabel merkt de commissie het volgende op. Er kunnen zich, in de vorm van acute noodsituaties en situaties met ernstige en onomkeerbare gevolgen, zodanige dringende omstandigheden voordoen dat deze het wenselijk maken dat het Rijk beschikt over doorzettingsmacht. Voor zover bestaande wetgeving daar onvoldoende in voorziet, en indien nieuwe bevoegdheden nodig zouden zijn, zouden deze strikt geclausuleerd moeten worden. Nu het hier gaat om overheidsoptreden in zeer uitzonderlijke gevallen, heeft de commissie ervan afgezien om dit punt op te nemen in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Model voor interbestuurlijke invloeditoefening

OBJECT VAN TOEZICHT		ROL SPECIFIEK INTERBESTUURLIJK TOEZICHT
Bestuilen	Algemeen verbindende voorschriften (bijvoorbeeld verordeningen)* besluiten van algemene strekking (bijvoorbeeld plannen)*	Geen specifiek interbestuurlijk toezicht Beïnvloeding vooraf van decentraal beleid en van de (kwaliteit van de) decentrale taakbehartiging primair via wettelijke regels en/of wettelijk geregelde beleidskaders van hogere overheid. Waar nodig inzet van de generieke instrumenten: - Schorsing/vernietiging - taakverwaarlozingsregeling Uitzondering: inpassing functioneel bestuur
	Beschikkingen (zoals: vergunningen, handhavingbesluiten)*	Geen specifiek interbestuurlijk toezicht maar uitsluitend toezicht via de generieke instrumenten: - schorsing/vernietiging (t.a.v. de gemeenten: op een voordracht aan de Kroon van de provincie) - taakverwaarlozingsregeling Beïnvloeding van de (kwaliteit van de) decentrale taakbehartiging via: - wettelijke regels en/of al/niet wettelijk geregelde beleidskaders van hogere overheid - eventueel: verplichting tot samenwerking Uitzondering: handhaving Rijk en/of provincie kunnen via een verzoek om handhaving een besluit uitlokken van provincie resp. gemeente, welk besluit vervolgens kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter.
Feitelijk handelen*		Geen specifiek interbestuurlijk toezicht maar uitsluitend toezicht via de generieke instrumenten, m.n. de taakverwaarlozingsregeling. Beïnvloeding van de (kwaliteit van de) decentrale taakbehartiging via: - wettelijke regels en/of al/niet wettelijk geregelde beleidskaders van de hogere overheid - eventueel: verplichting tot samenwerking Uitzondering: situatie van "uitvoeringsvervlechting"

* Of het weigeren van zo'n besluit te nemen of zo'n handeling te verrichten.

3.3.2 Revitalisering van het generieke instrumentarium

Schorsing en spontane vernietiging

De commissie bepleit terugdringen van specifiek interbestuurlijk toezicht ten gunste van het gebruik – waar nodig – van de generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht. Daartoe is een revitalisering nodig van het generieke instrumentarium. Deze zal moeten zijn gericht op het scheppen van ruimere mogelijkheden voor het gebruik van de bevoegdheden tot schorsing en spontane vernietiging. Willen deze generieke instrumenten een toereikend alternatief zijn voor specifieke toezichtarrangementen, dan dient het beleidskader voor deze generieke instrumenten te worden herijkt, zodat deze instrumenten niet langer worden gezien als ultimum remedium, waarvan het gebruik in de bestuurlijke verhoudingen in feite niet gepast wordt geacht.

In het huidige wettelijke systeem zijn de provincies niet bevoegd besluiten van gemeentelijke bestuursorganen te schorsen of spontaan te vernietigen.⁵⁶

Het uitgangspunt van nabijheid maakt het echter wenselijk dat over het algemeen het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten niet (meer) wordt uitgeoefend door het Rijk, maar dat dit (alleen nog) gebeurt door de provincies (bijvoorbeeld: toezicht op de vergunningverlening in het fysieke domein). Zonder dat daarvoor verandering nodig is van het bestaande wettelijke systeem, zou dit kunnen worden gerealiseerd door GS (of de cdK), als generiek toezichthouder op de gemeenten, de taak te geven de minister van BZK en de betreffende sectorale minister ervan in kennis te stellen dat een bepaald besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan naar hun oordeel in aanmerking zou moeten komen om te worden vernietigd.⁵⁷ Zo'n kennisgeving zou ertoe moeten leiden dat dit besluit wordt geschorst totdat de beide ministers hebben besloten al dan niet gevolg te geven aan de kennisgeving. Het bestaande wettelijke systeem en het uitgangspunt van nabijheid worden zo met elkaar verenigd.

Indien het generieke instrumentarium uitgangspunt wordt voor het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten, is het wenselijk dat de provincies (bijvoorbeeld voor het fysieke domein) en/of de betreffende minister (bijvoorbeeld

⁵⁶ GS en de cdK kunnen besluiten van een gemeente respectievelijk burgemeesters wel ter vernietiging voordragen aan de minister van BZK.

⁵⁷ Burgemeesters hebben deze bevoegdheid overigens nu al, op grond van art. 273 van de Gemeentewet.

voor het sociale domein), een sectorspecifiek beleid ontwikkelen voor het gebruik van dit instrumentarium. In dat beleid zullen ook, in algemene termen, de grenzen voor de toezichthouder moeten worden vastgelegd. Een en ander zal moeten gebeuren in afstemming met de minister van BZK, zoals ook het gebruik van het generieke instrumentarium steeds zal moeten gebeuren in afstemming met deze minister. In het sectorspecifieke kader voor het gebruik van de generieke toezichtinstrumenten zal ook moeten worden ingegaan op de samenhang tussen deze generieke instrumenten. Zo kan vernietiging van één of meer handhavingbesluiten aanleiding geven voor verscherpt toezicht, als voorfase van het eventueel toepassen van de regeling voor het geval van taakverwaarlozing, als werkelijk ultimatum remedium. Zo'n sectorspecifiek kader zou ook de termijn moeten aangeven waarbinnen, uit een oogpunt van rechtszekerheid, een bepaald besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan nog onderwerp kan zijn van schorsing/vernietiging.

Taakverwaarlozingsregeling

De bevoegdheid in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet tot ingrijpen in het geval van verwaarlozing van de behartiging van een medebewindstaak, vraagt naar het oordeel van de commissie om actualisering en verduidelijking.⁵⁸ Zo zou moeten worden geregeld dat het gebruik van de bevoegdheid tot in de plaats treden door de toezichthouder altijd moet worden vooraf gegaan door een waarschuwing/aanwijzing. Het eventueel in de plaats treden, is dan de sanctie op het geen gehoor geven aan de waarschuwing/aanwijzing.⁵⁹ Verder zou kunnen worden bepaald dat de bevoegdheid tot in de plaats treden niet alleen kan worden gebruikt voor een incidenteel geval, maar zo nodig ook gedurende een nader te bepalen periode.⁶⁰

⁵⁸ Overigens zou de thans nog bestaande taakverwaarlozingsregeling op hetzelfde bestuursniveau moeten worden afgeschaft, omdat deze figuur binnen de duale verhoudingen niet langer passend is te achten.

⁵⁹ Zo'n lichtere vorm van invloeduitoefening, in de voorfase van het eventueel treffen van een taakverwaarlozingsregeling, past binnen de idee van de zogenoemde interventieladder. De interventieladder betekent een opbouw van lichtere naar zwaardere vormen van interventie, waarbij lichtere vormen in beginsel vaker worden ingezet, maar mede effectief zijn vanwege de preventieve werking van het mogelijke gebruik van een zwaarder instrument.

⁶⁰ Analooq aan de financiële artikel 12-regeling, zou hiermee ook een "bestuurlijke artikel 12-regeling" kunnen worden geïntroduceerd. De toepassing van zo'n gedifferentieerd toezichtarrangement zou kunnen worden beëindigd zodra is gebleken dat de decentrale overheid weer in staat is de taak adequaat uit te voeren.

Daar waar de provincies van het Rijk het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten overnemen, zouden zij een beleidskader (waar nodig gedifferentieerd per sector) moeten ontwikkelen voor het gebruik van de bevoegdheid tot in de plaats treden bij taakverwaarlozing, zodat de betreffende gemeenten dienaangaande weten waar zij aan toe zijn.

De keuze om het interbestuurlijk toezicht bij de provincie te leggen, roept de vraag op wat moet gebeuren wanneer een provincie ten onrechte geen gebruik zou maken van haar toezichtbevoegdheden jegens gemeenten. De taakverwaarlozingsregeling voor provincies biedt dan geen grondslag voor het Rijk om deze provincie tot handelen te dwingen. Wel staat, als het tekortschieten van de provincie bestaat in een onjuist besluit, het instrument van de spontane vernietiging ter beschikking. Men dient zich echter te realiseren dat er alleen een lacune zou bestaan als het betrokken gemeentelijk bestuursorgaan (in de regel: B en W of de burgemeester) een onjuist besluit zou nemen, of geen besluit, geen belanghebbende daartegen opkomt in bezwaar of beroep, de horizontale verantwoording door de gemeenteraad tekortschiet, en de provincie het er ook nog eens bij laat zitten. De commissie acht zo'n situatie dermate uitzonderlijk, dat er naar haar oordeel niet een toereikende rechtvaardiging is voor het scheppen van een specifiek toezichtarrangement voor een dergelijk geval.

Informatiearrangement

Informatie is het vertrekpunt voor elke vorm van interbestuurlijke invloed-uitoefening. Vervanging van arrangementen van specifiek interbestuurlijk toezicht door het instrumentarium van generiek interbestuurlijk toezicht is dan ook alleen mogelijk en verantwoord indien wordt voorzien in een informatiearrangement dat voorziet in de informatie die het gebruik van de generieke instrumenten veronderstelt. Provincies en waar van toepassing Rijk moeten immers tijdig kunnen beschikken over de informatie die zij nodig hebben om eventueel van hun generieke bevoegdheden gebruik te kunnen maken.⁶¹ Zo'n informatiearrangement mag de gemeenten echter niet meer dan nodig belasten. Daarom zal het moeten voldoen aan eisen van selectiviteit en proportionaliteit. In dat kader moet informatie over de gemeentelijke bestuursvoering bij voorkeur beschikbaar zijn in voor de betrokken toezichthouder(s) toegankelijke elektronische databanken.

⁶¹ De commissie gaat er dan vanuit, dat het Rijk daarbij in beginsel dezelfde informatie gebruikt zoals die ter beschikking staat van de provincie, die volgens het uitgangspunt van nabijheid de toezichthouder op gemeenten is.

Het in paragraaf 3.2.3 bedoelde beleidskader voor het gebruik van de generieke toezichtinstrumenten zal zich mede moeten richten op de vraag welke informatie in het kader van de toezichtrelatie minimaal beschikbaar moet (kunnen) zijn. Vervolgens kan risicoanalyse leiden tot differentiatie in de intensiteit van de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend.

3.3.3 Kwaliteitsborging; versterking van horizontale mechanismen

Het streven naar vermindering van (specifiek) interbestuurlijk toezicht zal een positieve impuls krijgen als de gemeenten en de provincies, waar nodig samen met het Rijk, zich inzetten voor een optimale werking van horizontale instrumenten van kwaliteitsborging (intrabestuurlijk toezicht). Dat stelt flinke eisen aan hun samenwerking. Die samenwerking is mede nodig om de scepsis weg te nemen zoals deze nogal eens kan worden aangetroffen in de doorlichtingen als het gaat om de vraag of bij de decentrale overheden te allen tijde, ongeacht hun omvang, een minimaal voldoende niveau van kwaliteit is gewaarborgd voor de uitvoering van elke medebewindstaak.⁶²

Samenwerking

Problemen van schaal en draagvlak van met name het lokaal bestuur kunnen de kwaliteit van de uitvoering van medebewindstaken negatief beïnvloeden. In zo'n situatie kan intergemeentelijke (of interprovinciale) samenwerking⁶³ in bestuurlijke regelingen waaraan de behartiging van de betreffende taak wordt opgedragen een wezenlijke kwaliteitsimpuls betekenen.⁶⁴ De VNG⁶⁵ zal hier een belangrijke stimulerende rol moeten (blijven) vervullen. Als dergelijke samenwerking aantoonbaar resultaat oplevert, vormt dat een belangrijk argument voor het verminderen van (de intensiteit van) het (specifieke) interbestuurlijk toezicht. Als het gaat om de gemeenten, zal dergelijke samenwerking waar nodig moeten worden opgelegd/afgedwongen.

⁶² In het bestuursakkoord tussen Rijk en VNG zijn afspraken gemaakt over het versterken van horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging.

⁶³ Voor zover het schaalprobleem niet wordt aangepakt via herindeling.

⁶⁴ Een uitstekend voorbeeld vormt de samenwerking van de Rijnmond-gemeenten voor de uitvoering van hun taken op het terrein van het milieu in de DCMR.

⁶⁵ Gezien haar inzet voor het terugdringen van interbestuurlijk toezicht.

Gezamenlijke servicecentra

Uitvoering van medebewindstaken vergt de nodige expertise. Daargelaten eventuele overdracht van de uitvoering van taken aan organen van intergemeentelijke samenwerking zoals hiervoor bedoeld, zouden gemeenten in regionaal verband - en eventueel landelijk - ook samen servicecentra kunnen opzetten. Dergelijke centra zouden de deelnemende individuele gemeenten ondersteuning kunnen geven bij het bereiken en onderhouden van het vereiste niveau van kwaliteit. Dat kan gebeuren door het aanreiken van normen van professionaliteit, het toetsen van de uitvoeringspraktijk (visitaties, benchmarks) en het geven van adviezen. Evenals bij intergemeentelijke samenwerking die leidt tot het overdragen van taken, zullen ook dergelijke servicecentra vormen zijn van horizontale samenwerking. Ook hier moet de VNG - zowel landelijk als regionaal - een belangrijke stimulerende rol vervullen voor het bevorderen van de kwaliteit van het lokaal bestuur als zodanig, en het daarin te stellen vertrouwen. De horizontale vorm neemt niet weg dat de rijksoverheid en waar van toepassing de provincies de oprichting van dergelijke servicecentra kunnen stimuleren, en daarin eventueel ook kunnen participeren. Daartoe zouden samenwerkingsconvenanten kunnen worden opgesteld.

Expertisecentra als hiervoor bedoeld, zijn allereerst van belang door de bijdrage die zij kunnen geven aan de borging van de kwaliteit op het betreffende bestuursniveau. Informatie die in dat kader wordt verzameld, kan ook een rol spelen in de horizontale controle en verantwoording binnen het duale stelsel. Dergelijke informatie kan echter ook dienstig zijn voor het interbestuurlijk toezicht. Dit veronderstelt dat de rijksoverheid en de provincies, als toezichthouders, de mogelijkheid krijgen op dit punt hun wensen kenbaar te maken, bijvoorbeeld via programmatische afspraken.

Ondersteuning: rijksinspecties en provinciale inspecties

Tot nu toe heeft een aantal rijksinspecties, zoals de VROM-Inspectie, vanuit hun rol in het specifieke interbestuurlijk toezicht, ook een belangrijke impuls gegeven aan de kwaliteit van de behartiging van medebewindstaken door gemeenten (en provincies). De commissie heeft kunnen vaststellen dat deze rol - en gratis advies - bij de medeoverheden waardering ontmoet. In het belang van de (continuïteit van de) kwaliteit van het bestuur, zou terugdringen van specifiek interbestuurlijk toezicht daarom niet mogen leiden tot een abrupte beëindiging van de ondersteunende rol van deze inspecties. In de fase van overgang naar minder specifiek interbestuurlijk toezicht kunnen de betreffende rijksinspecties, waar

nodig, een belangrijke impuls geven aan de opbouw en versterking van de vereiste decentrale expertise. Daartoe zullen interbestuurlijke afspraken moeten worden gemaakt tussen de gemeenten, provincies en de rijksoverheid. Parallel aan die opbouw kan dan de terugtred en/of de overdracht aan de provincies plaatsvinden. Voorzover, met name in het fysieke domein, het generieke interbestuurlijke toezicht komt te liggen bij de provincies, zullen ook de provincies moeten komen tot afspraken met de rijksoverheid, over de inzet en het gebruik van de expertise en de capaciteit van de betreffende rijksinspecties.⁶⁶



Beoordeling van de doorgelichte toezichtarrangementen

Hierna, in paragraaf 3.4.1, beoordeelt de commissie de doorgelichte toezichtarrangementen aan de hand van het hiervoor, in paragraaf 3.3, geschetste model. In paragraaf 3.4.2 volgt een schematische samenvatting.

3.4.1 Interbestuurlijk toezicht per regeling

Wro

De ruimtelijke ordening is een domein dat wordt gekenmerkt door vergaande beleidsvervlechting. De drie bestuurslagen hebben op dit terrein elk hun eigen wettelijke verantwoordelijkheid. Daarbij lopen hun belangen niet altijd parallel. De noodzaak eenheid en consistentie in beleid te bewerkstelligen, rechtvaardigt daarom de mogelijkheid van interbestuurlijke invloeduitoefening, door het Rijk op het ruimtelijk beleid van de provincies en de gemeenten, en door de provincies op het gemeentelijke ruimtelijke beleid. De nieuwe Wro biedt volgens de commissie voldoende instrumenten om vooraf sturend op te treden waar dat nodig is in

⁶⁶ De vorm waarin dat zou kunnen gebeuren, zou nader onderzocht moeten worden. Denkbaar is een inkoopmodel, waarbij de provincies mede-opdrachtgever worden van een bepaalde inspectie [vergelijk de situatie bij de Dienst Landelijk Gebied]. Een ander model zou gedeeltelijke decentralisatie van de betreffende inspectie zijn (d.w.z. van het onderdeel dat interbestuurlijk toezicht uitvoert).

verband met hogere belangen.⁶⁷ Het generieke toezichtinstrumentarium biedt voldoende mogelijkheid om achteraf corrigerend op te treden. Daarbij gaat de commissie uit van de hiervoor door haar bepleite revitalisering van het generieke toezicht (zie paragraaf 3.3.2).

Dit betekent voor bestemmingsplannen dat de in de Wro opgenomen reactieve aanwijzingsbevoegdheid niet nodig is. Rijk en provincie kunnen hun belangen vooraf voldoende borgen via hun in de Wro voorziene structuurvisie, en eventueel via een inpassingsplan. Indien een gemeenteraad dergelijke beleidskaders van het Rijk en eventueel ook de provincie niet in acht neemt, kan het desbetreffende bestemmingsplan wegens strijd met het recht (eventueel gedeeltelijk) worden vernietigd. In de toelichting op het vernietigingsbesluit (en op het eventueel daaraan voorafgaande schorsingsbesluit) kan worden aangegeven wat er alsnog wél zou moeten gebeuren.

Het specifieke toezicht op vergunningverlening kan volgens de commissie eveneens worden afgeschaft. In een stelsel van territoriale decentralisatie moet een hogere overheid zich in beginsel niet bemoeien met individuele gevallen. In de regel staat daartegen voldoende rechtsbescherming open, met een rechterlijke toets op rechtmatigheid.⁶⁸ Uitgangspunt dient verder te zijn dat de kwaliteit van vergunningverlening wordt geborgd via horizontale instrumenten. Als daar niettegenstaande deze mechanismen van kwaliteitsborging toch aanleiding toe zou bestaan, biedt het generieke instrumentarium voldoende correctiemogelijkheid: spontane vernietiging voor incidentele gevallen en het zonodig ingrijpen bij taakverwaarlozing.

Ook voor het toezicht op de handhaving bieden de generieke instrumenten in de regel voldoende waarborgen. Wel is er reden voor een specifieke voorziening voor de situatie dat handhaving wenselijk is en belanghebbenden (burgers) niet om handhaving verzoeken. In dat geval is een handhavingverzoek van een medeoverheid een bruikbaar instrument om een besluit uit te lokken van het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan. Op zo'n besluit is vervolgens het generieke

⁶⁷ Discussie is mogelijk over de vraag of de figuur van de zgn. proactieve aanwijzing wel moet worden gerekend tot het interbestuurlijk toezicht, en niet veeleer moet worden gezien als een bijzondere vorm van co-beleidsvoering.

⁶⁸ Zie ook paragraaf 3.2.2, waarin de commissie dit algemene uitgangspunt nader toelicht.

instrumentarium van toepassing.⁶⁹ Waar het gaat om de gemeenten, zal zo'n handhavingverzoek in de toekomst een taak moeten zijn van de provincie, gelet op het uitgangspunt van nabijheid.

Wabo

Decentrale uitvoering is één van de uitgangspunten van de Wabo. Gemeenten, en in een aantal gevallen provincies, zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Zij dienen zorg te dragen voor een goed systeem van horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Conform haar beoordeling van de Wro, ziet de commissie geen aanleiding voor specifiek toezicht van het Rijk op vergunningverlening op grond van de Wabo door de medeoverheden. Sturing vooraf kan plaatsvinden via het stellen van algemeen verbindende voorschriften of andere algemene normstelling (in het bijzonder plannen). Correctief optreden kan via het generieke instrumentarium van schorsing en spontane vernietiging, eventueel op basis van een sectorspecifieke uitwerking van het desbetreffende toetsingskader.

Evenals dat geldt voor de Wro, is ook op het terrein van de Wabo goede handhaving een vitaal belang. Het toezicht door het Rijk op de handhaving kan echter sterk worden gereduceerd. Evenals bepleit voor de Wro, zou ook op dit terrein, als bijzondere toezichtvoorziening, de bevoegdheid moeten bestaan om bij het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan een verzoek in te dienen tot handhaving. Vervolgens geldt dan ook hier dat het generieke instrumentarium toereikend moet worden geacht. Wanneer de handhavingstaak ligt bij de gemeenten, zou de genoemde uitnodigingsbevoegdheid moeten liggen bij de provincie, gelet op het nabijheidprincipe en de rol van de provincies op het fysieke domein.

Ook de sectorspecifieke bevoegdheid voor de provincie om aan gemeenten samenwerking op te leggen, kan worden gemist. Er mag van worden uitgegaan dat gemeenten zelf in staat zijn samenwerking te zoeken als daar aanleiding voor bestaat. Als er niettemin reden zou zijn om samenwerking op te leggen, biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen daarvoor de mogelijkheid, zodat een aparte, sectorale regeling op dit punt niet nodig is.

⁶⁹ Het instrument handhavingverzoek is dan ingebed in het generieke toezicht, en niet in een specifiek interbestuurlijk toezichtarrangement [geen indeplaatsredingsbevoegdheid in de specifieke wet].

De commissie meent dat de aanwijzingsbevoegdheid in verband met coördinatie met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) voorlopig behouden moet blijven. Die bevoegdheid raakt niet direct de inhoud van te nemen besluiten op grond van de Wabo, maar beoogt te bewerkstelligen dat voorgenomen Wabo-besluiten procedureel en inhoudelijk zijn afgestemd met Wvo-besluiten. Dat is van praktisch belang voor alle betrokkenen, zolang de vergunningstelsels van Wabo en Wvo nog naast elkaar staan.

Interimwet stad en milieu benadering

De Interimwet voorziet in de mogelijkheid af te wijken van normen uit de milieuwetgeving. In het kader van de uitvoering van de Interimwet kan de rijksoverheid kenbaar maken met welke hogere belangen de desbetreffende gemeente rekening zou moeten houden. Voor een dergelijke overleg is geen specifiek interbestuurlijk toezichtarrangement vereist. De rijksoverheid moet wel tijdig informatie ontvangen over beleidsvoornemens en besluiten van gemeenten. Voor zover die informatie daar aanleiding voor geeft kan het generieke instrumentarium (schorsing en/of vernietiging) worden gehanteerd.

De andere twee toezichtbevoegdheden kunnen volgens de commissie worden gemist. Het aanspreken van gemeenten op het nakomen van verplichtingen door de VROM-inspecteur hoeft niet apart te worden geregeld. De meeprocederende inspecteur is een figuur van toezicht waar de commissie in algemene zin geen voorstander van is (zie paragraaf 3.2).

Wetsvoorstel Luchtkwaliteit

Het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) ziet op de naleving door Nederland van de Europese verplichtingen ten aanzien van de luchtkwaliteit. Alle drie bestuurslagen dragen verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelstellingen en grenswaarden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, waarin afspraken zijn gemaakt over maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarbij past voor alles een systeem van horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Daar waar deze mechanismen ontoereikend zijn om te borgen dat medeoverheden zich voldoende houden aan de gemaakte afspraken, kan gebruik worden gemaakt van het (verruimde) generieke instrumentarium, in het bijzonder de regeling voor taakverwaarlozing in een specifiek geval. In zoverre bestaat hier geen voldoende noodzaak voor een specifiek interbestuurlijk toezichtarrangement.

Huisvestingswet

Er zijn goede redenen voor een bevoegdheid voor de overheid om de verdeling van schaarse woonruimte te reguleren. Deze taak berust bij de gemeenten. De woningmarkt is echter regionaal. Vanuit dat oogpunt is het gerechtvaardigd dat de provincies, en eventueel het Rijk, invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijk beleid. De noodzaak van een daar op gericht specifiek interbestuurlijk toezichtarrangement is volgens de commissie echter onvoldoende aangetoond. Rijk en provincies kunnen hun belangen voldoende borgen via het stellen van wettelijke voorschriften en via het formuleren van gemeentegrens overschrijdende uitgangspunten voor de toepassing van de Huisvestingswet. Indien gemeenten besluiten nemen die daar niet mee sporen, kunnen deze worden aangepakt via het generieke instrumentarium. De specifieke aanwijzingsbevoegdheid kan dan ook worden gemist. De indeplaatstredingsbevoegdheid uit de Huisvestingswet kan worden vervangen door het generieke instrumentarium (taakverwaarlozingsregeling op basis van de organieke wetgeving). Bij de toepassing van de generieke instrumenten moet worden gestreefd naar een heldere taakverdeling tussen provincies en Rijk, waarbij de laatste in beginsel alleen getrapd toezicht houdt.

Een uitzondering op het voorgaande moet worden gemaakt voor bijzondere omstandigheden, zoals natuurrampen of een grote toestroom van repatrianten. In dergelijke noodsituaties kan doorzettingsmacht van het Rijk, in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid, noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn voor een snelle huisvesting van de getroffen groepen.

Natuurbeschermingswet 1998

Net als bij luchtkwaliteit heeft het interbestuurlijk toezicht in de Natuurbeschermingswet 1998 een Europese dimensie. Dit legitimeert (mede) rijksbemoeienis met de planvorming door de decentrale overheden. Van de noodzaak van een specifiek interbestuurlijk toezichtarrangement voor dit terrein is de commissie echter niet overtuigd. Ook hier geldt dat het generieke instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt voor interbestuurlijke invloeduitoefening.

De Natuurbeschermingswet 1998 kent ook een aantal toezichtbevoegdheden ten aanzien van vergunningverlening en handhaving. Evenals al aangegeven voor de Wro en de Wabo, geldt dat er onvoldoende reden is voor een specifiek interbestuurlijk toezichtarrangement, en dat het generieke instrumentarium

toereikend moet worden geacht. De provincie houdt in dat kader toezicht op de gemeenten. Voor de handhaving verwijst de commissie naar hetgeen zij bij de Wro en de Wabo al heeft opgemerkt over de bevoegdheid tot het indienen van een handhavingverzoek. Als het gaat om de gemeenten zou die bevoegdheid moeten berusten bij de provincie. Verder ziet de commissie ook op dit terrein een belangrijke rol weggelegd voor horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging.

Waterwetgeving

Het waterbeleid krijgt de laatste jaren steeds meer prioriteit. Bij deze nieuwe ambities hoort een nieuwe wet, waarin ook diverse vormen van specifiek interbestuurlijk toezicht zijn opgenomen. Nieuw is dat ook het Rijk toezicht houdt op de waterschappen. De commissie is van oordeel dat het toezicht op de waterschappen uitsluitend behoort te berusten bij de provincies. Dubbel toezicht is niet nodig en onwenselijk: de rijksoverheid kan volstaan met getrappt toezicht, op de provincies in hun rol als toezichthouder op de waterschappen. Voorzover Europeesrechtelijke verplichtingen aanleiding zouden geven voor interbestuurlijke invloeditoefening is daarvoor geen specifiek toezichtarrangement nodig zodra de Wet-Nermo er zal zijn.

De Waterschapswet en het wetvoorstel Waterwet kennen diverse bevoegdheden toe aan de provincies voor specifiek interbestuurlijk toezicht op de waterschappen. De commissie meent dat er voldoende rechtvaardiging is voor het handhaven daarvan. Waterschappen zijn organisaties van functioneel bestuur. Dit betekent dat het van belang is dat er een voorziening bestaat om hun taakvervulling af te stemmen op die van het algemeen bestuur, met name van de provincies. Daar komt bij dat eventueel tekortschieten van een waterschap ernstige en onomkeerbare gevolgen met zich kan brengen. Dat alles is voldoende grond voor specifiek interbestuurlijk toezicht zoals thans geregeld/voorzien. Wel zou de aanwijzingsbevoegdheid in de nieuwe Waterwet moeten worden aangepast. Deze bevoegdheid is nu onvoldoende geclausuleerd, terwijl het van belang is dat zo duidelijk mogelijk wordt aangegeven welke belangen met deze vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht worden geborgd, en in welke situatie de provincie gebruik zal maken van haar aanwijzingsbevoegdheid.

Wet op de veiligheidsregio's

Het voorstel voor een Wet op de veiligheidsregio's regelt de instelling van veiligheidsregio's, waarin gemeenten samen vorm moeten geven aan

rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij grote rampen of crises van nationale reikwijdte ligt de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing echter bij de rijksoverheid, met als eerst aangewezen de minister van BZK. In het dragen van die wettelijke verantwoordelijkheid is de rijksoverheid afhankelijk van de kwaliteit van de veiligheidsregio's. Zij moet er daarom op kunnen vertrouwen dat de veiligheidsregio's hun zaken voldoende op orde hebben om als dat nodig is onmiddellijk adequaat te kunnen optreden, ook bij eventuele grootschalige voorvallen. Men zou deze afhankelijkheid aan kunnen duiden als een vorm van 'uitvoeringsvervloechting'. Bovendien kunnen rampen en crises ernstige en onomkeerbare gevolgen met zich brengen. Dit alles vormt voldoende rechtvaardiging voor een specifieke toezichtbevoegdheid op dit terrein, in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK ten aanzien van de kwaliteit van de regionale uitvoeringsorganisatie, nu deze organisatie mede is bedoeld om in voorkomende gevallen ten dienste te staan van deze minister. De IOOV ondersteunt de minister van BZK. Haar werkzaamheden kunnen bovendien mede rechtstreeks ten nutte komen aan de veiligheidsregio's (en de disciplines daarin) zelf, en de kwaliteit van hun organisatie en taakvervulling. In zoverre kan de IOOV een belangrijke ondersteuning vormen van de horizontale kwaliteitsborging als in dit rapport bedoeld.

Drank- en Horecawet

De Drank- en Horecawet (DHW) bevat specifieke toezichtarrangementen, met de minister van VWS als toezichthouder op de gemeenten, en dus met voorbijgaan aan het nabijheidprincipe. De commissie ziet voor dit specifieke toezicht op een uitvoerende taak geen voldoende rechtvaardiging. Waar is gekozen voor het opdragen van de uitvoering van de DHW aan de gemeenten, verdienen de gemeenten vertrouwen ten aanzien van de wijze waarop zij deze taak behartigen, in samenhang met hun verantwoordelijkheden op het terrein van de volksgezondheid en de openbare orde. Zoals eerder in dit rapport opgemerkt, kan de borging van kwaliteit geen toereikende grond zijn voor specifiek interbestuurlijk toezicht, zoals ook monitoring van de uitvoering van een wet niet mag berusten op interbestuurlijk toezicht. Horizontale vormen van verantwoording en controle moeten voor alles ook op dit terrein de kwaliteit van de taakbehartiging borgen. Indien gemeentelijke verordeningen in strijd zouden zijn met de wet, biedt het generieke instrumentarium een toereikende voorziening. Datzelfde geldt voor eventuele structurele problemen in de uitvoering. Verwezen wordt naar hetgeen is overwogen ten aanzien van de Wro en Wabo.

Wwb

Met de Wwb is de uitvoering van de bijstand vergaand gedecentraliseerd. Bij een dergelijke grote operatie is het vanzelfsprekend dat de minister van SZW een vinger aan de pols wil houden bij de wijze waarop de Wwb wordt uitgevoerd en functioneert. Dat dient echter niet te gebeuren via specifiek interbestuurlijk toezicht, maar kan verlopen via (proces)evaluaties en beleidsmonitoring. De kwaliteit van de uitvoering kan worden bevorderd via horizontale instrumenten, zoals benchmarking, samenwerking of een gemeenschappelijk expertisecentrum. Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitgaven is geen specifiek arrangement nodig, maar is het bestaande stelsel van financieel toezicht toereikend te achten. Voor zover de uitvoeringspraktijk strijdig is met de wettelijke regeling, kan daartegen via het generieke instrumentarium correctief worden opgetreden.

Archiefwet

De commissie meent dat het specifieke interbestuurlijk toezicht in de Archiefwet kan worden afgeschaft. Net als bij het Rijk en bij de provincies kan de zorg voor de gemeentelijke archieven aan de gemeenten zelf worden overgelaten. Voor waterschappen geldt hetzelfde. Indien gemeenten, waterschappen of provincies zich niet houden aan de verplichtingen uit de Archiefwet, kan door de meest nabijge bestuurslaag worden ingegrepen op grond van de taakverwaarlozingsregeling.

Financieel toezicht

Het financieel toezicht op medeoverheden is volgens de commissie van groot belang in de interbestuurlijke verhoudingen. Doel is het voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit leiden tot afwenteling op andere overheden op hetzelfde bestuursniveau, en uiteindelijk op de gemeenschap als geheel. Voor gemeenten is dit geregeld in artikel 12 Fww. Voor provincies bestaat een dergelijk systeem niet. Mocht echter ooit een provincie in financiële problemen komen, dan zou dit er uiteindelijk toe kunnen leiden dat het Rijk financieel zal moeten bijspringen. De commissie ziet dan ook geen reden om aanpassing te bepleiten van het bestaande stelsel van financieel toezicht, van het Rijk op de provincies, en van de provincies op de gemeenten en de waterschappen.

3.4.2 Schematische samenvatting

De beoordeling van de doorgelichte specifieke interbestuurlijk toezichtarrangementen door de commissie is samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 3.2 Algemene beoordeling van de specifieke toezichtarrangementen

BEHOUDEN SPECIFIEK TOEZICHT	AFSCHAFFEN SPECIFIEK TOEZICHT, BEHOUDENS ENKELE UITZONDERINGEN*	AFSCHAFFEN SPECIFIEK TOEZICHT
Waterschapswet Financieel toezicht Veiligheidsregio's	Wro Wabo Huisvestingswet Waterwet	Interimwet Stad en Milieu Natuurbeschermingswet 1998 Wetsvoorstel Luchtkwaliteit Drank- & Horecawet Wwb Archiefwet

* Zie voor de concrete uitwerking paragraaf 3.4.1

Uitwerking

Het model zoals de commissie dat voor ogen heeft en met dit rapport adviseert, betekent een aanzienlijke verandering ten opzichte van de huidige situatie. Het specifieke interbestuurlijk toezicht zal vergaand afnemen, en hoe dan ook vermindert de intensiteit van verticale invloeduitoefening ten gunste van horizontale vormen van kwaliteitsborging. De commissie benadrukt dat hervorming van de verticale invloedverhoudingen in het binnenlands bestuur zoals door haar geadviseerd geen doel in zichzelf is. Te allen tijde zal ook de kwaliteit van de overheidstaak in kwestie een belangrijke richtsnoer en toetssteen moeten zijn.

Het in paragraaf 3.3 gepresenteerde model is in zoverre een eindbeeld, dat de commissie zich ervan bewust is dat de door haar voorgestane verandering niet van de ene op de andere dag zal kunnen plaatsvinden, alleen al omdat in veel gevallen uitwerking nodig zal zijn. De commissie wijst er bovendien op dat een aantal regelingen met een specifiek interbestuurlijk toezichtarrangement om praktische redenen geen onderdeel uit heeft gemaakt van de doorlichting. Aan de hand van de uitgangspunten in hoofdstuk 3 van dit rapport, zou in het uitwerkingstraject ook voor die terreinen het bestaande specifieke interbestuurlijke toezichtarrangement kunnen worden herzien.

Aanwijzingen voor de regelgeving

Meer dan eens is gebleken dat algemene beleidsstandpunten over de inrichting van het openbaar bestuur, na eerst te zijn aanvaard en geïmplementeerd, na verloop van tijd soms toch weer uit het zicht verdwijnen, waarmee men weer terugvalt in de oude praktijk. Een belangrijk instrument om een eenmaal gekozen benadering een meer bestendig karakter te geven, zijn de Aanwijzingen voor de rijksdienst, meer in het bijzonder de Aanwijzingen voor de regelgeving (Awr). In de Awr ontbreken op dit moment aanwijzingen voor de instelling van interbestuurlijk toezicht. Met het oog op toekomstige regelgeving, geeft de commissie daarom in overweging de richtinggevende conclusies van haar rapport op te nemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Overgangsperiode

Als het kabinet besluit de commissie te volgen in hetgeen zij met dit rapport adviseert, zal een overgangsperiode nodig zijn waarin het stelsel van interbestuurlijk toezicht wordt hervormd in de door de commissie bepleite richting. In die overgangsperiode zal de borging van hogere belangen en van de vereiste kwaliteit van de uitvoering van de betreffende medebewindstaak voldoende zeker moeten worden gesteld. Voor enkele regelingen – de Wwb, de DHW en de Archiefwet – acht de commissie overigens wel een snelle invoering van de voorgestelde verandering mogelijk. De minister van BZK zal, coördinerend, de regie moeten voeren van en in het overgangsproces.

De duur van de overgangsperiode is in hoge mate afhankelijk van de snelheid waarmee aan enkele belangrijke voorwaarden kan worden voldaan. Het ministerie van BZK zal, in goede afstemming met de betreffende andere ministers, ervoor moeten zorgen dat het generieke instrumentarium (met het daarbij behorende informatiearrangement) wordt herijkt, en op sommige punten verruimd, wil dit instrumentarium een goed alternatief kunnen vormen voor het thans bestaande specifieke interbestuurlijk toezicht.

Op een aantal terreinen is het noodzakelijk dat de decentrale overheden een inhaalslag maken ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering. Dit argument is bijvoorbeeld naar voren gebracht in de doorlichting van de Wro en de Wabo. De gemeenten zullen, samen met het Rijk en de provincies, met zichtbaar resultaat werk moeten maken van de versterking van horizontale instrumenten voor kwaliteitsborging en verantwoording, om aldus het in hen te stellen vertrouwen ten volle waar te maken en te verdienen.

Tenslotte acht de commissie het van groot belang dat het kabinet, als het besluit in te stemmen met de uitgangspunten voor interbestuurlijk toezicht zoals neergelegd in dit rapport, daarbij een einddatum bepaalt waarop het gehele overgangsproces moet zijn voltooid. Om dat te bevorderen, zouden de wetsvoorstellen die nodig zijn voor de afschaffing van specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen (al dan niet in de vorm van een verzamelwet) tijdig bij de Tweede Kamer aanhangig moeten worden gemaakt. De commissie denkt daarbij aan een termijn van ten hoogste twee jaar.



Bijlagen

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Leden van de commissie

mr. dr. M. Oosting (voorzitter)

J.G.M. Alders

drs. L.A.M. van Halder (tot 7 mei 2007)

mr. A.W. Kist

drs. Y.C.Th.J. Kortmann

drs. H. Schartman (vanaf 7 mei 2007)

drs. K. van der Steenhoven

Secretariaat

drs. J. Compagner, ministerie van BZK (secretaris tot 1 juli 2007)

dr. M. van den Hauten, ministerie van BZK (tevens secretaris vanaf 1 juli 2007)

Adviseurs van de commissie en het secretariaat

prof. mr. S.E. Zijlstra, Vrije Universiteit

mr. M.C. de Voogd, Berenschot

Inhoudelijke en procesmatige ondersteuning secretariaat

drs. H.H.J. Smulders, ministerie van BZK

mr. drs. W.J. de Vries, ministerie van BZK

M.H. van Poeljik, ministerie van BZK

L. van der Sar, ministerie van BZK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum
22 augustus 2006

Ons kenmerk

Onderdeel
DGKB/GSIB/IB

Blad
1 van 5

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad

Besluit

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. commissie: Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT);
- b. minister: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Artikel 2

Er is een Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT).

Artikel 3

De commissie heeft tot taak:

- a. het begeleiden van de doorlichting van bestaande en in ontwikkeling zijnde wetgeving op het terrein van interbestuurlijk toezicht, op basis van het Kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht en het daarbij behorend stappenplan van de Bestuurlijke Werkgroep Alders. De doorlichting wordt uitgevoerd door de departementen die het aangaat, elk op zijn eigen beleidsterrein, en komt tot stand in overleg met de koepelorganisatie van bij de betreffende interbestuurlijke toezichtarrangementen betrokken overheden;
- b. het opstellen van een beoordelingsrapport over de doorlichting per departement, bezien in relatie tot het Kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht, en, waar zij daarvoor aanleiding ziet, vergezeld van een advies over maatregelen waartoe de doorlichting en de beoordeling daarvan aanleiding geven;
- c. het uitbrengen van een eindverslag, met een eindadvies.

Datum
22 augustus 2006

Ons kenmerk

Blad
2 van 5

Artikel 4

1. De commissie brengt haar beoordelingsrapporten en haar eindverslag uit aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede aan de desbetreffende vakministers.

2. De beoordelingsrapporten en het eindverslag van de commissie zullen door de minister van BZK ter bespreking worden voorgelegd aan het Overhedenoverleg en ter besluitvorming aan de ministerraad.

Artikel 5

1. De commissie bestaat uit: mr. dr. M. Oosting (voorzitter), J.G.M. Alders, drs. L.A.M. van Halder, mr. A.W. Kist, drs. Y.C.Th.J. Kortmann en drs. K. van der Steenhoven.
2. Het secretariaat van de commissie wordt gevormd door ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
3. Het secretariaat wordt bij de uitoefening van zijn taak rechtstreeks aangestuurd door de voorzitter van de commissie.
4. De commissie kan, met inachtneming van de bepalingen van dit besluit, haar werkwijze en die van het secretariaat regelen.

Artikel 6

1. De commissie zal in november 2006 verslag doen van haar werkzaamheden tot dan toe en zal daarbij rekening houden met de prioriteiten zoals die gesteld zijn in het Kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht.

2. De commissie wordt opgeheven na het uitbrengen van het eindverslag, maar uiterlijk 2 jaar na de instelling.



Datum
22 augustus 2006

Ops kenmerk

Blad
3 van 5

Artikel 7

1 Op de commissie is het Vacatiegeldenbesluit 1988 (stb. 1988, 205) van toepassing.

2. De leden van de commissie kunnen desgewenst een vacatiegeld van € 200 per vergadering ontvangen voor hun werkzaamheden.

Artikel 8

Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt met inachtneming van de beheersregels op grond van de Archiefwet (Stb. 1995, 276) en het Archiefbesluit (Stb. 1995, 671). De bescheiden worden na het beëindigen van de werkzaamheden overgedragen aan het archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 9

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 10

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum
22 augustus 2006

Ons kenmerk

Blad
4 van 5

Toelichting

Algemeen

Op 19 mei 2006 heeft de ministerraad ingestemd met het kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht. Daarin is vastgelegd dat er een doorlichting wordt uitgevoerd aan de hand van het stappenplan van de Bestuurlijke Werkgroep Alders op in ontwikkeling zijnde en bestaande wet- en regelgeving op het terrein van interbestuurlijk toezicht.

De verantwoordelijkheid voor de doorlichting wordt gedragen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De sturing van de doorlichting komt in handen van een commissie.

Artikelsgewijs

Artikel 3

De commissie begeleidt de doorlichting zoals uitgevoerd door departementen in overleg met de organisaties van de betrokken overheden. De commissie zal de uitvoering van de doorlichting beoordelen conform de afspraken die zijn vastgelegd in het kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht. Daarbij let de commissie op aspecten als volledigheid, consistentie en de mate waarin voldaan is aan de doelstellingen van het standpunt zoals vermindering van toezichtlasten, een effectievere en efficiënte toezichtfunctie en stroomlijning van de informatievoorziening.

De commissie zal per departementale doorlichting een beoordelingsrapport uitbrengen. De doorlichtingsrapportages van de departementen en de beoordelingsrapportages van de commissie zullen aanbevelingen bevatten op het terrein van de verbetering van de interbestuurlijke toezichtarrangementen.

De commissie zal naast en op basis van de beoordelingsrapportages een eindrapport met een advies uitbrengen. Daarin zal ook aandacht worden besteed aan zaken als: de positionering van een eventueel in te stellen interbestuurlijk toezichtorgaan, de positie van de Commissaris van de Koningin, de ministeriële verantwoordelijkheid en de Europese verplichtingen ten aanzien van toezicht.



Datum
22 augustus 2006

Ons kenmerk

Blad
5 van 5

Artikel 4

De commissie rapporteert over de uitkomst van haar werkzaamheden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de betreffende vakministers. De rapportages worden tevens beschikbaar gesteld aan (de voorzitters van) IPO, VNG en, voorzover relevant, de Unie van Waterschappen. De rapporten van de commissie, vergezeld van de rapporten van de departementen, zullen, met het oog op de adviezen in deze rapporten, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter bespreking worden voorgelegd aan het Overhedenoverleg en ter besluitvorming aan de ministerraad.

Artikel 5

Bij de samenstelling van de leden van de commissie is gelet op een evenwichtige deelname van vertegenwoordigers van de Rijksoverheid en vertegenwoordigers van de medeoverheden. Voor het voorzitterschap en één lid zijn externe deskundigen aangezocht.

Artikel 6

In het Kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht is aangegeven dat de doorlichting eind 2006 afgerond zou moeten zijn. Met het oog op de komende verkiezingen en de daarop volgende formatie wordt de mogelijkheid voor een langere doorlooptijd, van ten hoogste twee jaar, open gehouden. In het licht van allerlei actuele wetgevingstrajecten waarin ook het interbestuurlijk toezicht een onderwerp van discussie vormt, blijft echter een voortvarende aanpak gevraagd. Daarbij blijft ook van belang dat bij de doorlichting, de beoordeling en het advies voorrang gegeven wordt aan die beleidsdomeinen waar de wetgevingstrajecten zich in een vergevorderd stadium bevinden zoals ruimtelijke ordening, water, milieu en veiligheid. In november 2006 zal de commissie tussentijds verslag uitbrengen waarin zij de door haar gekozen aanpak van haar werkzaamheden en de stand van zaken op dat moment zal aangeven.



Colofon

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen
Onder voorzitterschap van mr. dr. M. Oosting

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur
Afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
info@minbzk.nl
www.minbzk.nl

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

Ontwerp

insandouts communication and design, Maassluis

Druk

Koninklijke Broese & Peereboom, Breda

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

September 2007
62865/5162-GMD32

