pro facto

Eindrapport

Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht

Prof.dr. H.B. Winter
Prof.mr.dr. S.A.J. Munneke
Dr.ir. J.B. Geertsema
Mr. E. Krol
Prof.dr. J. de Ridder
Mr. N. Struiksma
Mr. C. Veen

Groningen, oktober 2017

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Inhoud

MANAGEMENTSAMENVATTING 1

1. INLEIDING 17

1.1 INLEIDING 17
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN –THEMA'S 18
1.3 AFBAKENING 19
1.4 ONDERZOEKSAANPAK 19
1.5 BEGRIPPEN 22
1.6 DIT RAPPORT 26

2. BELEIDSRECONSTRUCTIE 27

2.1 INLEIDING 27
2.1.1. Inleiding 27
2.2 VOORGESCHIEDENIS: CODE INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN 28
2.3 PROBLEEMANALYSE 30
2.3.1. Gepercipieerde problemen 30
2.3.2. Oorzaak 32
2.4 BEOORDELING VAN DE BELEIDSTHEORIE 32
2.4.1. Memorie van toelichting 32
2.4.2. Werkgroep Alders 34
2.4.3. Commissie-Oosting 35
2.4.4. Conclusie beleidstheorie 37
2.5 DOELEN WRGT 39
2.6 MIDDELEN OM DOELEN WRGT TE REALISEREN 41
2.6.1. Inleiding 41
2.6.2. Revitaliseren van het generiek toezicht 42
2.6.3. Andere inzet van het gerevitaliseerde generieke instrumentarium 45
2.6.4. Het schorsings- en vernietigingsrecht 46
2.6.5. Het Rijk als IBT-instantie van de laatste toevlucht 48
2.6.6. Conclusie middelen Wrgt 49
2.7 CONCLUSIE 51

3. PROVINCIAAL TOEZICHT 53

3.1 INLEIDING 53
3.2 GEMEENSCHAPPELIJKE BOUWSTENEN 53
3.2.1. Inleiding 53
3.2.2. Domeinen 54

3.2.3. Systeemtoezicht ... 57
3.2.4. Beoordeling op driepuntsschaal ... 57
3.2.5. Conclusie ... 57
3.3 DOELSTELLINGEN EN UITGANGSPUNTEN ... 58
3.3.1. Doelstelling van het interbestuurlijk toezicht ... 58
3.3.2. Uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht ... 59
3.3.3. Conclusie ... 60
3.4 FORMELE GRONDSLAGEN ... 60
3.4.1. De wet en de AMvB's ... 60
3.4.2. Provinciale grondslagen ... 60
3.4.3. Conclusie ... 61
3.5 DE INRICHTING VAN HET PROVINCIALE TOEZICHT ... 62
3.5.1. Algemeen beeld ... 62
3.5.2. Casestudy's ... 62
3.5.3. Conclusie ... 63
3.6 DE POSITIE VAN DE GEMEENTERAAD ... 63
3.6.1. Uitgangspunt ... 63
3.6.2. De provinciale vormgeving ... 64
3.6.3. Casestudy's ... 65
3.6.4. Conclusie ... 66
3.7 TOEZICHTINFORMATIE ... 67
3.7.1. Inleiding ... 67
3.7.2. Systematische toezichtinformatie ... 67
3.7.3. Eenmalige systematische informatie ... 69
3.7.4. Incidentele informatie ... 71
3.7.5. Conclusie ... 72
3.8 OORDEELSVORMING ... 72
3.8.1. Algemeen beeld ... 72
3.8.2. Oordeelsvorming in de casestudy's ... 74
3.8.3. Conclusie ... 75
3.9 INTERVENTIES ... 75
3.9.1. Algemeen ... 75
3.9.2. Casestudy's ... 77
3.9.3. Conclusie ... 79
3.10 ERVARINGEN VAN GEMEENTEN ... 79
3.10.1. Algemeen ... 79
3.10.2. Casestudy's ... 80
3.10.3. Conclusie ... 82

4. RIJKSTOEZICHT OP PROVINCIES EN GEMEENTEN ... 83

4.1 INLEIDING ... 83
4.2 TOEZICHT DOOR HET MINISTERIE VAN IENM ... 83
4.2.1. Inleiding ... 83
4.2.2. Wettelijk kader ... 84
4.2.3. Uitvoering van het toezicht: milieu ... 85
4.2.4. Uitvoering van het toezicht: ruimte ... 86
4.2.5. Interventies door het ministerie ... 87
4.2.6. Beoordeling van het toezicht vanuit overheden ... 88
4.2.7. Conclusie ... 89
4.3 TOEZICHT DOOR HET MINISTERIE VAN SZW ... 89

4.3.1. Inleiding ... 89
4.3.2. Wettelijk kader ... 90
4.3.3. Uitvoering van het toezicht ... 92
4.3.4. Conclusie ... 96
4.4 TOEZICHT DOOR HET MINISTERIE VAN VWS ... 97
4.4.1. Inleiding ... 97
4.4.2. Wettelijk kader ... 97
4.4.3. Uitvoering van IBT inzake de Wmo 2015 ... 102
4.4.4. Uitvoering van IBT inzake de Jeugdwet ... 105
4.4.5. Conclusie ... 107
4.5 DE PRAKTIJK VAN HET SCHORSINGS- EN VERNIETIGINGSRECHT ... 107

5. TOEZICHTLASTEN ... 111

5.1 INLEIDING ... 111
5.2 EERDER ONDERZOEK ... 111
5.2.1. Nulmeting Berenschot (2010) ... 111
5.2.2. Tussenmeting ... 112
5.3 METHODIEK HUIDIGE METING TOEZICHTLASTEN ... 112
5.4 KWANTITATIEVE RAMING TOEZICHTLASTEN ... 113
5.5 ERVARINGEN UIT DE ENQUÊTE ... 114
5.6 ANALYSE ... 115

6. RECHTSVERGELIJKING ... 117

6.1 INLEIDING ... 117
6.2 METHODE EN LANDENKEUZE ... 118
6.3 KORTE KARAKTERISTIEK EN SAMENVATTING PER LAND ... 118
6.3.1. Denemarken ... 118
6.3.2. Frankrijk ... 119
6.3.3. Duitsland ... 120
6.3.4. Verenigd Koninkrijk ... 120
6.3.5. Canada ... 121
6.4 BEKNOPTE ANALYSE ... 122
6.5 CONCLUSIE ... 123

7. SAMENVATTING EN CONCLUSIES ... 124

7.1 INLEIDING ... 124
7.2 CONCLUSIES ... 124
7.2.1. Inleiding ... 124
7.2.2. Onderzoeksthema 1: doelstellingen en uitgangspunten ... 124
7.2.3. Onderzoeksthema 2: werking van het stelsel ... 125
7.2.4. Onderzoeksthema 3: toezichtlasten ... 126
7.2.5. Onderzoeksthema 4: landenstudie ... 127
7.3 SLOTBESCHOUWING ... 127

Managementsamenvatting

De Wet revitalisering generiek toezicht (hierna: Wrgt) trad in werking op 1 oktober 2012. De wet bracht belangrijke wijzigingen in het stelstel van interbestuurlijk toezicht (hierna: IBT), gericht op vereenvoudiging van dat stelsel. Vóór 2012 bestonden verschillende vormen van specifiek toezicht en fungeerden de vormen van generiek toezicht (schorsing & spontane vernietiging en indeplaatsstelling) als ultimum remedium voor die gevallen waarin geen vorm van specifiek toezicht voorhanden was. Generiek toezicht is geregeld in de Grondwet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Algemene wet bestuursrecht. Het omvat de bevoegdheid van de Kroon tot schorsing en spontane vernietiging van besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen wegens strijd met het recht of het algemeen belang en de bevoegdheid (van het 'naasthogere' bestuursorgaan) om een voorziening te treffen bij verwaarlozing van medebewindstaken (indeplaatsstelling). Specifiek toezicht omvat specifieke instrumenten die enkel van toepassing zijn in de desbetreffende sectorwet (aanwijzing, goedkeuring, verklaring van geen bezwaar, et cetera). Met de introductie van de Wrgt is op veel terreinen het specifiek toezicht geschrapt.

Dit onderzoek richt zich op de juridische vormgeving en het functioneren van het stelsel van generiek interbestuurlijk toezicht en van het resterende specifieke interbestuurlijk toezicht. Daartoe is juridisch en empirisch onderzoek uitgevoerd bij Rijk, provincies en gemeenten.

Het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht zou – zo is bij de behandeling in de Staten-Generaal toegezegd – omstreeks vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet moeten worden geëvalueerd. Deze evaluatie is uitgevoerd door Pro Facto in samenwerking met de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit rapport is de weerslag van de evaluatie.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

> *Hoe functioneert het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht afgezet tegen de doelstellingen van de wetgever zoals neergelegd in de Wrgt en gelet op de uitgangspunten van effectiviteit, efficiency en transparantie en wat is de actualiteit en toekomstbestendigheid van die doelstellingen?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn deelonderzoeken uitgevoerd waarbij de volgende onderzoeksthema's centraal stonden:

1. Doelstellingen en uitgangspunten: beleidsreconstructie;
2. Werking van het stelsel;
3. Toezichtlasten;
4. Inrichting van het stelsel in enkele andere landen.

Beleidsreconstructie

Op 9 november 2004 kwamen VNG, IPO en het kabinet Balkende-2 de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* overeen. Het was de laatste in een reeks van vergelijkbare afspraken die elk kabinet opnieuw met de decentrale overheden maakte. In de Code werd onder meer afgesproken dat de decentrale beleidsvrijheid zou worden verruimd en dat centrale regelgeving, specifieke uitkeringen, verticaal toezicht en administratieve lasten zouden worden verminderd. De MvT bij het ontwerp van de Wrgt verwijst naar de Code als een van de bronnen voor de revitalisering van het toezicht. Toch bevat de Code niets dat wijst op het afschaffen van het specifiek toezicht of de revitalisering van het generieke toezicht. Het bestuursakkoord tussen de gemeenten en het kabinet Balkende-IV, dat in 2007 verscheen onder de titel *Samen aan de slag* werd gepresenteerd als nadere uitwerking van de Code. Over het interbestuurlijk toezicht wordt (in navolging van de Werkgroep Alders) afgesproken:

> *"Specifiek interbestuurlijk toezicht is slechts legitiem als er sprake is van het bewaken van een hoger belang, het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden, en het voorkomen van patstellingen, belangenverstrengeling en het mijden van conflict van belangen tussen overheden".*[1] *Deze redengevingen voor specifiek toezicht zijn enkele jaren later vrijwel verdwenen.*

Een tweede bron voor het beleid dat in de Wrgt is verankerd is het rapport van de Werkgroep Alders van 2005. Eind 2003 kreeg de Werkgroep Alders de opdracht om een strategische discussie te leiden over de rol en de organisatie van interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat in algemene zin.

> *"Directe aanleiding waren discussies over toezicht in de behandeling van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding en het rapport van prof. dr. Toonen (Toezicht in het binnenlands bestuur: Veiligheidsregio's en CdK, maar ook op andere beleidsterreinen speelden verwante vraagstukken. De vraag betreft dan ook de discussie over (de organisatie van) het interbestuurlijk toezicht in het algemeen".*[2]

In het eindrapport van eind 2005 stelt de Werkgroep dat het toezichtstelsel verbrokkeld is en dat het toezicht te weinig maatschappelijke effecten genereert. Er zou sprake zijn van gebrekkige eenduidigheid en effectiviteit, toezichtacties van verschillende overheidslagen zouden overlap vertonen en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden zou onduidelijk zijn. Bij de uitoefening van het IBT zou er te weinig aandacht zijn voor

[1] "Samen aan de slag", Bestuursakkoord rijk en gemeenten, Den Haag 4 juni 2007, p. 5.
[2] Bestuurlijke Werkgroep Alders 2005, p.13. Vermoedelijk doelde Alders hiermee op problemen rond taakverwaarlozing.

horizontale verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en provincies, waarbij naar de dualisering van het bestuur wordt verwezen.[3] De strekking van de aanbevelingen van Alders was: verminderen en stroomlijnen van vormen van specifiek toezicht aan de hand van een aantal criteria.

Het rapport-Alders voorzag nog niet in het vervangen van specifiek toezicht door generiek toezicht. Die tamelijk ingrijpende verandering in de vormgeving van de interbestuurlijke verhoudingen vindt zijn grondslag in het rapport van de Commissie-Oosting dat eind 2007 verscheen. Oosting had de opdracht om aan de hand van de criteria van Alders alle arrangementen voor specifiek interbestuurlijk toezicht door te lichten. Al werkende kwam de commissie tot de overtuiging dat specifiek toezicht niet dan bij heel grote uitzondering nog bestaansrecht had. In plaats daarvan zou generiek interbestuurlijk toezicht moeten komen. Deze overtuiging werd het uitgangspunt van het rapport-Oosting. Waar Alders er nog de nadruk op legde dat het bestaande stelsel van interbestuurlijk toezicht weinig effectief was, verklaarde Oosting het bestaande stelsel als niet meer van deze tijd, mede vanwege de dualisering van het gemeentebestuur. De twaalf nog bestaande arrangementen van specifiek toezicht op de gemeentebesturen konden òf worden opgeheven òf in een generiek arrangement worden omgezet.[4]

De wijze waarop de MvT bij de Wrgt het bestaande stelsel van interbestuurlijk toezicht beoordeelt gaat nog weer een stap verder dan de kwalificaties van ‘Alders’ en ‘Oosting’. De MvT stelt in wezen dat het bestaande stelsel een ernstige inbreuk maakt op de autonomie van de decentrale overheden. De Memorie spreekt van “gebrek aan terughoudendheid” en “te veel aan bemoeienis met gemeentelijke (en provinciale) aangelegenheden”. Dat zou een uitdrukking zijn van de bestaande bestuurscultuur en van wantrouwen in de taakuitoefening door decentrale overheden vanuit met name het Rijk en in mindere mate de provincie. De MvT spreekt verder over ervaren problemen als de toename van specifieke toezichtbepalingen in bijzondere wetten, gebrek aan bestuurlijke effectiviteit en efficiency en overmaat aan bestuurlijke drukte. Verder zouden hierdoor de administratieve toezichtlasten te hoog zijn en zou er sprake zijn van gebrek aan transparantie. Dat dit alles vervolgens leidt tot een stelselwijziging is in dat licht weinig verrassend.[5]

De beleidsreconstructie in hoofdstuk 2 laat zien dat veel van de stellingnames en empirische uitspraken in de MvT een onderbouwing missen en niet zelden in strijd zijn met de toentertijd bekende feiten. De kern van de diagnose in de memorie van toelichting is dat er een steeds toenemende bemoeienis van rijk en provincie is met het gemeentelijk functioneren. In feite was de invloed van rijk en provincie op het gemeentebestuur sinds de totstandkoming van de *Decentralisatienota* van 1980 geleidelijk aan steeds verder teruggedrongen. Dat gold niet alleen het aantal en de ingrijpendheid van toezichtbepalingen, maar bijvoorbeeld ook specifieke uitkeringen en planningstelsels. De Wrgt kan daarom het best gezien worden als een markante stap in een al langer voortgaand proces van decentralisatie. Ter onderbouwing hiervan bevat de MvT een aantal beschouwingen dat uitgelegd kan worden als de verwoording van een veranderde visie op de interbestuurlijke verhoudingen. Die nieuwe visie lijkt de volgende uitgangspunten te hebben.

In beginsel zijn de drie bestuurslagen gelijk en gelijkwaardig, maar het belang van de eenheidsstaat brengt een zekere onderlinge controle met zich mee. Wel moet hiërarchie

[3] Idem, p.21-23.
[4] Commissie-Oosting 2007, p. 9.
[5] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.4.

tussen de bestuurslagen worden afgewezen. Indien de wetgever een taak opdraagt aan de gemeenten kan ervan uit worden gegaan dat de gemeenten in staat zijn die taak naar behoren te behartigen. Bemoeienissen van de ene overheid met de andere moeten daarom tot een minimum beperkt blijven. In dit stramien is interbestuurlijk toezicht alleen passend wanneer dat met grote terughoudendheid wordt uitgevoerd; alleen in 'spoedeisende gevallen' en bij 'risico's en knelpunten'. Het meest algemene, maar impliciete, doel van de Wrgt is, om het interbestuurlijk toezicht in overeenstemming te brengen met deze denkbeelden over de inrichting van het binnenlands bestuur. Dit doel van de Wrgt wordt niet met zoveel woorden genoemd. De MvT bevat wel andere doelen. Eén daarvan is het interbestuurlijk toezicht "efficiënter, effectiever en transparanter" te maken. Het nieuwe interbestuurlijke toezicht zou moeten voldoen aan "de principes van nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit". De principes van nabijheid en enkelvoudigheid leiden ertoe dat het provinciebestuur als enige toezicht houdt op de gemeentebesturen, en alleen voor zover die belast zijn met de uitvoering van medebewindstaken, (met uitzondering van taken op het sociaal domein).

De uitoefening van interbestuurlijk toezicht zou gebaseerd moeten zijn op vertrouwen, onder meer in 'horizontale verantwoordingsmechanismen' en derhalve terughoudend moeten zijn. De middelen die daartoe worden ingezet zijn te verdelen in twee categorieën:

- het revitaliseren van het generieke toezicht (vernietiging en indeplaatsstelling), en
- het 'terugdringen' van het specifieke toezicht.

Wat het laatste betreft: de Wrgt schaft vrijwel alle bestaande specifieke toezichtarrangementen af, waardoor generieke arrangementen de overwegende invalshoek vormen voor de toezichtrelaties. Wat het eerste betreft: het instrument van schorsing en vernietiging blijft nagenoeg ongewijzigd. Weliswaar is artikel 273a in de Gemeentewet geïntroduceerd, dat gedeputeerde staten dan wel de CdK de bevoegdheid geeft om een besluit van de raad, B&W dan wel de burgemeester voor te dragen voor vernietiging, maar de facto beschikten GS en de CdK ook voordien reeds over deze mogelijkheid. Het grootste deel van de tekst van de Wrgt is gewijd aan de indeplaatsstelling. De centrale bepaling (art 124 Gemeentewet) is imperatief geformuleerd:

> *"Wanneer de raad, het college of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning als het de burgemeester betreft daarin namens de raad, het college of de burgemeester te voorzien ten laste van de gemeente."*

In tamelijk schril contrast met deze strakke opdracht aan GS staan de vele uitspraken in de MvT dat de bevoegdheid "terughoudend", "sober" en "alleen bedoeld voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen" moet worden gehanteerd.

Kortom, wat de beleidsreconstructie ons biedt is zicht op een zich wijzigende normatieve opvatting over de interbestuurlijke verhoudingen. De beleidsreconstructie biedt echter weinig aanknopingspunten voor een systematische evaluatie. Niet duidelijk wordt waartoe het interbestuurlijk toezicht in deze andere staatsrechtelijke verhoudingen moet dienen. Kijkt men naar de letter van de wet dan zou de toezichthouder moeten ingrijpen telkens als

een bestuursorgaan een bij wet gevorderde beslissing niet of niet 'naar behoren' neemt of als een bestuursorgaan een gevorderde handeling niet of niet naar behoren uitvoert. Gaat men uit van de teksten van de MvT en de implementatieteksten dan wordt de toezichthouder geacht op de handen te gaan zitten, tenzij er echt iets heel ernstigs mis gaat. Duidelijk is wel dat de beleidsvoerder vindt dat het interbestuurlijk toezicht "efficiënter, effectiever en transparanter" moet verlopen, maar het is onbekend hoe efficiënt, effectief en transparant het toezicht in het verleden was. De werking van het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht kan derhalve niet aan de hand van duidelijke aan de beleidsreconstructie ontleende maatstaven worden getoetst.

De werking van het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht

Het generieke provinciale toezicht op de gemeenten

Inrichting van het stelsel

Formeel strekt het provinciale interbestuurlijk toezicht zich uit tot alle medebewindstaken ("door de wet gevorderde besluiten en handelingen") van het gemeentebestuur (raad, B&W en burgemeester). In de praktijk hebben de provinciebesturen de reikwijdte van het toezicht ingeperkt tot een zestal domeinen. Meer nog, alle provincies hebben dezelfde zes toezichtdomeinen geselecteerd (behoudens een enkele kleine afwijking, zie tabel 3.1). Die domeinen zijn:

- archief- en informatiebeheer,
- gemeentefinanciën,
- huisvesting statushouders,
- monumenten en archeologie,
- ruimtelijke ordening,
- het omgevingsrecht.

Aan die keuze ligt volgens de provincies een risicoanalyse ten grondslag. In het implementatieoverleg tussen IPO, VNG en BZK is inderdaad over risico's en risicoanalyses gesproken, maar een reconstructie van wat een eventuele risicoanalyse inhield kon niet worden gemaakt. Uit beleidsdocumenten van de provincies valt af te leiden dat het men bij 'risico's' vooral dacht aan maatschappelijke risico's en in mindere mate om het risico dat gemeenten de uitvoering van de medebewindswetgeving onvoldoende op orde hebben. De keuze voor de domeinen lijkt vooral ingegeven door de al bestaande praktijk op vier van de zes domeinen. De terreinen van 'monumenten en archeologie' en 'omgevingsrecht' zijn aan het provinciaal toezichtpakket toegevoegd. Voor de andere domeinen gold al een arrangement van specifiek toezicht; de Wrgt heeft die arrangementen – met uitzondering van het financieel toezicht – generiek gemaakt. De meeste provincies hebben niettemin het aloude financiële toezicht in het nieuw ontwikkelde IBT-stelsel geïntegreerd. Bij de weging van de beoordelingen op de verschillende toezichtdomeinen neemt het financieel toezicht – niet verrassend – een belangrijke plaats in.

De provinciebesturen hebben hun wettelijke toezichttaak vormgegeven als systeemtoezicht. Dat is een te begrijpen, maar geen vanzelfsprekende keuze als naar de formulering van de bepalingen uit de Gemeentewet wordt gekeken. Op grond van de tekst van de wet zou men verwachten dat individuele besluiten en handelingen worden beoordeeld in plaats van het systeem dat die besluiten en handelingen voortbrengt. De keuze voor systeemtoezicht kan worden begrepen tegen de achtergrond van het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* van juli 2012, dat aansluit op de tijdens de implementatiefase in het overleg tussen IPO, VNG en BZK gemaakte afspraken. Bovendien is systeemtoezicht zoals

dat in de afgelopen decennia werd ontwikkeld, op allerlei terreinen veel toegepast. Systeemtoezicht is ook op het terrein van het interbestuurlijk toezicht niet nieuw. Veel provincies pasten het op sommige domeinen al toe, met name op het domein van het omgevingsrecht. Bovendien, de veronderstelling die eraan ten grondslag ligt – als het systeem goed functioneert is de kans groot dat de output van het systeem goed is – is plausibel. Echter, systeemtoezicht veronderstelt ook altijd een (lichte) toets van deze basisveronderstelling. In de toezichtdocumenten van de meeste provincies vindt men inderdaad het voornemen om *reality checks* en audits uit te voeren als onderdeel van het systeemtoezicht. In de praktijk blijkt het vaak te veel aan mensen en middelen te vergen om toereikende *reality checks* te doen.

De meeste provincies beperken zich niet tot systeemtoezicht maar verzamelen en beoordelen ook in individuele gevallen informatie, onder meer naar aanleiding van informatie uit het systeemtoezicht en op basis van incidenten, meldingen en klachten.

Juridische grondslag

Zeven provincies hebben de grondslag van het toezichtsysteem neergelegd in een verordening. Drie provincies sluiten met afzonderlijke gemeenten bestuursovereenkomsten en twee provincies maken informele afspraken met gemeenten. Op zichzelf ligt een keuze voor vastlegging in een verordening voor de hand gelet op het feit dat toezicht een uitdrukking is van een hiërarchische verhouding tussen een toezichthouder en een onder toezicht gestelde. Anderzijds kan de gewenste instemming van gemeentebesturen pleiten voor de tweezijdigheid van bestuursovereenkomsten en informele afspraken. Materieel blijkt er overigens geen verschil te bestaan tussen de vastgestelde verordeningen en de bestuursovereenkomsten.

Organisatie

De provinciale inzet voor het interbestuurlijk toezicht exclusief het financieel toezicht varieert met de omvang van de provincie van circa 2 fte tot circa 10 fte. In alle gevallen is sprake van een IBT-coördinator die het toezicht samen met een netwerk van collega's, veelal uit vakafdelingen, vormgeeft. Duidelijk is dat de provincies uit het eigen budget middelen ter beschikking hebben gesteld om aan deze taak vorm te geven. De beperkte extra middelen die vanuit het Rijk voor deze taak aan de provincies zijn toegekend voldoen daarvoor zeker niet.

Positie gemeenteraad

'Vertrouwen op horizontale verantwoordingsmechanismen' was een essentieel uitgangspunt van de Wrgt dat uit de beleidsreconstructie naar voren kwam. Dat uitgangspunt, of liever die veronderstelling over de controle van de uitvoering van het college door de raad, komt in alle provinciale IBT-documenten terug. Oordelen van de provinciebesturen gaan in een aantal provincies direct naar de raad; in de meeste andere provincies verzoekt het provinciebestuur het college de toezichtbrieven aan de raad door te sturen. Een enkele provincie vindt dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de colleges om dat al of niet te doen. Zowel uit de casestudy's als uit de enquête blijkt dat de raad niet de rol van controleur van de uitvoering vervult die door de wetgever werd verondersteld. De in de beleidstheorie veronderstelde controle door de raad blijkt, voor wat betreft de kwaliteit van de uitvoering van medebewindswetgeving, in de praktijk niet te bestaan.

Toezichtinformatie

De regelingen over informatievoorziening in de verordeningen en bestuursovereenkomsten laten zowel het verzamelen van systematische informatie als incidentele informatie toe.

Voor het opvragen van eenmalige systematische informatie is volgens het *Besluit systematische informatieverzameling* een grondslag in een jaarplan. In de praktijk ligt de nadruk op jaarlijks opgevraagde systematische informatie. Slechts een van de provincies maakt daarvoor gebruik van de website waarstaatjegemeente.nl. De overige provincies stellen dat de informatie op die website onvoldoende aansluit bij de informatiebehoefte. Unaniem wordt ook niet verwacht dat aanpassingen in wsjg.nl tot verbetering kunnen leiden. Indien daartoe aanleiding is, worden nadere informatievragen gesteld en wordt aanvullende informatie gevraagd. Dat staat nog los van incidentele informatieverzameling die niet systematisch geschiedt, maar die in alle provincies wel aan de hand van incidenten, meldingen en klachten aan de orde is. In het kader van deze evaluatie kon niet worden vastgesteld of de informatie die de provinciale toezichthouder verzamelt, voldoende, teveel of te weinig is, gelet op de verantwoordelijkheden van een toezichthouder. De meeste provincies menen een redelijk beeld te hebben van wat er bij de gemeenten omgaat en waar de knelpunten liggen bij de uitvoering van medebewindstaken.

Oordeelsvorming

Alle provincies hanteren in het kader van het systeemtoezicht een beoordeling in drieën, ofwel een stoplichtenmodel. Enkele provincies vragen een zelfbeoordeling van de gemeenten en, indien nodig, een verbeterplan indien het oordeel nog niet positief is. De oordelen zijn het meest positief op de domeinen ‘financieel toezicht’ en ‘monumenten en archeologie’. Het minst positief zijn de oordelen (in afnemende mate) op de domeinen ‘archief- en informatiebeheer’, ‘huisvesting statushouders’, ‘ruimtelijke ordening’ en ‘omgevingsrecht’. Er zijn aanwijzingen dat sinds het optuigen van het provinciale systematische toezicht op de gemeenten de oordelen over de systematiek van de uitvoering van de medebewindswetgeving op de zes domeinen geleidelijk positiever zijn geworden.

Interventies

Het onderzoek maakt duidelijk dat de ‘gerevitaliseerde generieke instrumenten’ van schorsing & vernietiging en indeplaatsstelling wellicht nog meer dan voorheen ‘ultimum remedium’ zijn geworden. Het provinciale toezicht heeft de afgelopen jaren niet geleid tot een voordracht voor vernietiging of een indeplaatsstelling. De interventieladder is door de provinciebesturen wel regelmatig beklommen. Slechts enkele keren zijn ‘formele’ brieven verzonden, meestal volstond ambtelijk of bestuurlijk overleg om oplossingen te vinden en vertraging of onvolkomenheden bij de uitvoerig van medebewindswetgeving te voorkomen. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de provinciale toezichthouders veel energie hebben gestoken in regelmatige contacten met hun gesprekspartners bij de gemeenten. De beïnvloeding kreeg op de domeinen vaak de vorm van ‘advies’ en ‘voorkantsturing’, in het kader van ambtelijke gesprekken die in een vaste cyclus plaats vinden. Gemeenten worden langs die weg gestimuleerd om te zorgen voor adequate inrichting van de uitvoering van wettelijke taken en het voorkomen van taakverwaarlozing.

Ervaringen gemeenten

Betrokkenen in de gemeenten zijn gematigd positief over het in algemene zin bestaan van interbestuurlijk toezicht en nog iets positiever over de uitvoering daarvan door de provincies. Dat een derde meekijkt bij de gemeente zorgt ervoor dat bestuurders en raadsleden, maar ook ambtenaren scherp blijven. De toezichtoordelen helpen gemeentebesturen ‘minder populaire’ besluiten te nemen of aan minder geliefde thema’s toch aandacht te besteden. Ook ambtenaren voelen zich soms door de provinciale oordelen gesterkt. Dit speelt misschien wel het sterkst bij het archief- en informatiebeheer en bij de huisvesting van statushouders. Tegelijkertijd blijkt ook dat de meeste geconstateerde problemen op voorhand reeds bekend zijn bij de verantwoordelijke ambtenaren en meestal

ook bij de bestuurders, voordat deze in het kader van het IBT geconstateerd worden. Aan de andere kant is er ook een heel aantal gemeentelijke gesprekspartners dat betrekkelijk onverschillig staat ten opzichte van het provinciale toezicht.

Het rijkstoezicht van IenM op provincies en gemeenten

Ruimte en milieu

Het ministerie van IenM houdt toezicht op twee hoofdthema's: ruimte en milieu. Voor beide domeinen geldt dat IenM en zijn toezichthouder, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), gelijktijdig met de invoering van de Wrgt een terugtrekkende beweging hebben gemaakt. Op het vlak van de ruimtelijke ordening wordt op dit moment selectief op dertien nationale belangen toegezien, die deels in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) wettelijk zijn verankerd. Het uitgangspunt van het stelsel is dat erop wordt vertrouwd dat provincies en gemeenten zich houden aan de regels zoals de minister die opstelt (vertrouwensbeginsel). De provincies spelen daarbij een centrale rol in die zin dat van hen verwacht wordt dat zij toezien op naleving van deze regels door gemeenten. Er vindt geen toetsing van plannen vooraf plaats zoals dat voorheen door de VROM-inspectie werd gedaan. Het toezicht op het ruimtelijk beleid van gemeenten wordt dus in principe gehouden door de provincies. Het rijkstoezicht op gemeenten is daarmee niet systematisch: er is geen sprake van reguliere contacten met vaste contactpersonen bij de gemeenten, noch van het systematisch leveren van informatie over gemeentelijk beleid en uitvoering aan het ministerie. Eventueel onderzoek en ophalen van extra informatie gebeurt alleen op basis van signalen of meldingen van overheden of particulieren. IenM heeft slechts een beeld van de stand van de naleving van het Barro door gemeenten. Dat gebeurt door raadpleging van openbare bronnen zoals www.ruimtelijkeplannen.nl.

Ook op het terrein van het omgevingsrecht is met de komst van de Wrgt de werkwijze van het in huis verrichten van VROM-brede onderzoeken bij gemeenten afgeschaft. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de gemeenten is overgedragen aan de provincies en het rijkstoezicht spitst zich toe op de provincies. Het huidige toezicht is vormgegeven op basis van gesprekken met zowel het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) als met het IPO. Ook voor dit domein geldt dat het ministerie en de daartoe behorende ILT het interbestuurlijk toezicht zeggen uit te voeren op een 'sobere, selectieve en terughoudende wijze', uitgaande van vertrouwen conform de algemene beleidskaders. Om ervoor te zorgen dat er voor de provincies zo min mogelijk bestuurlijke lasten ontstaan, is de informatievergaring van de ILT gestoeld op openbare documenten, zoals beleidsplannen, programma's en strategieën en eventuele aanvullende informatie die de ILT van de provincies heeft gekregen.

Het toezicht is momenteel op twee manieren vormgegeven. Allereerst worden incidenteel op basis van signalen of meldingen over mogelijke risico's of problemen bij bepaalde provincies door de ILT reactieve onderzoeken uitgevoerd. Bij de tweede vorm van toezicht wordt proactief en planmatig een bepaalde provincie beoordeeld op taken die deze in medebewind uitvoert. In het bijzonder wordt het toezicht momenteel toegespitst op de taakuitvoering rondom veiligheid en vergunningverlening en handhaving bij Brzo- en RIE (Richtlijn Industriële Emissies) categorie 4-bedrijven. Dit betreft bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. Opgemerkt moet worden dat dit proactieve onderzoek vanaf 2016 in gang is gezet en dus nog maar net bestaat. Momenteel wordt een tweede groep van drie provincies doorgelicht. De ILT voert het toezicht primair op afstand uit in die zin dat het ministerie in beginsel niet bij de provincie langskomt. Zoveel mogelijk wordt gebruik gemaakt van openbare bronnen die al beschikbaar zijn. Mocht er toch aanvullende informatie nodig zijn, dan kan er contact worden onderhouden met

medewerkers van de provincie, waarbij geldt dat dat meestal inhoudelijke specialisten op de onderzochte onderwerpen zijn en dus geen bestuurders.

Naast het toezicht op de provincies houdt IenM wat een viertal wetten betreft nog toezicht op gemeenten. Het gaat om titel 5.2 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS), de Wet basisregistraties adressen en gebouwen (Wet BAG), Wet Luchtkwaliteit (titel 5.2 Wet milieubeheer) en de Havenbeveiligingswet. Alleen voor de eerstgenoemde taak is het toezicht ingevuld. Voor de Havenbeveiligingswet wordt het toezicht momenteel vormgegeven. Ten aanzien van het toezicht op gemeenten bij de uitvoering van de Wet BAG en de regelgeving omtrent de luchtkwaliteit wordt door het ministerie zelf aangegeven dat het toezicht nog niet wordt ingevuld. In algemene zin is gesteld dat IenM als gevolg van beperkte capaciteit keuzes moet maken met betrekking tot het houden van toezicht en de wijze waarop het stelsel is ingericht.

Bij concrete verzoeken van bedrijven, instellingen of particulieren om vernietiging van gemeentelijke of provinciale besluiten of handelingen wordt de interventieladder afgelopen. Er vindt dan onder andere informeel overleg met de provincie, de gemeente en/of de verzoeker plaats. Sinds de inwerkingtreding van de Wrgt heeft de minister van IenM een negental verzoeken om schorsing en vernietiging van besluiten van vooral gemeentebesturen ontvangen van het provinciebestuur en van bedrijven, instellingen en particulieren. De afgelopen jaren heeft viermaal een schorsing van een besluit plaatsgevonden. Verzoeken om vernietiging zijn tot op heden altijd afgewezen. Bij een aantal zaken is de afwijzing gebaseerd op het proportionaliteitsbeginsel; het instrument vernietiging werd daarbij te ingrijpend geacht. Ook andere oorzaken zijn genoemd, zoals het niet eerder optreden van een verzoeker tijdens de totstandkoming van een besluit terwijl daar wel gelegenheid toe was geweest, of de bereidwilligheid van een bestuursorgaan een besluit zodanig aan te passen dat wettelijke bezwaren werden weggenomen.

Het ministerie ervaart dat de gekozen opstelling van terughoudendheid en sober toezicht resulteert in een minder goed overzicht van relevante ontwikkelingen. De controles en het dossieronderzoek bij gemeenten en provincies zijn vervangen door controles op basis van informatie die uit een grote gegevensstroom van openbare documenten moet worden geëxtraheerd. Men erkent dat het moeilijk is om deze informatie passend en geschikt te maken voor doorlopende beeldvorming over de domeinen. Bij de in-huis controles die voorheen werden uitgevoerd kwam veelal informatie naar boven die niet in de officieel vastgestelde informatiebronnen staat waar men nu uit put. Men zoekt nog naar manieren om dit gemis op te vangen.

De provincies ervaren het toezicht op het gebied van uitvoering van taken op het domein omgevingsrecht vooralsnog als marginaal. Zo zijn in Overijssel afspraken gemaakt dat openbaar gepubliceerde informatie niet naar de ILT gestuurd hoeft te worden. De tijdsinvestering bestaat verder uit tweemaal per jaar een gesprek met de ILT in het kader van proactief onderzoek waarbij gesproken wordt over Brzo- en RIE-categorie 4-bedrijven die binnen het thematisch onderzoek vallen en incidentele overleggen bij vergunningprocedures. De toezichtlasten worden niet als hoger of lager dan voor invoering van de Wrgt ervaren. De in de casestudy's bestudeerde gemeenten hebben aangegeven niets te merken van het toezicht door het ministerie van IenM. Dit is in lijn met de terughoudende insteek van het toezicht en de primaire rol van de provincie hierin.

Het rijkstoezicht op het sociaal domein

Het rijkstoezicht op het sociaal domein vindt met name plaats door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

SZW

De minister van SZW heeft een IBT-verantwoordelijkheid ten aanzien van sociale zekerheidswetgeving en wetgeving rondom kinderopvang en peuterspeelzalen. De sociale zekerheidswetgeving die door de gemeente in medebewind wordt uitgevoerd viel buiten de reikwijdte van de Wrgt. In lijn met de bevindingen en adviezen van 'Oosting' is met de Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen een aantal specifieke toezichtbepalingen geschrapt, in onder meer de Wet inkomensvoorziening ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers/zelfstandigen (IOAW en IOAZ). De minister van SZW heeft een 'eigen' toezichtarrangement vormgegeven voor enkele sociale zekerheidswetten die door gemeenten in medebewind worden uitgevoerd. Belangrijkste kenmerk hiervan is het behoud van de aanwijzingsbevoegdheid in verschillende wetten, waaronder de Participatiewet, IOAW en IOAZ en de combinatie van dit instrument met financiële instrumenten. De Wet SUWI kent met het *Escalatieprotocol* een eigen uitgewerkt toezichtregime, dat ontworpen is nadat de minister tot de conclusie kwam dat bijna de helft van de gemeenten onvoldoende actie had ondernomen om te voldoen aan de eisen in de Wet SUWI, met name op het vlak van informatiebeveiliging. Het SZW-toezicht is in algemene zin te karakteriseren als signaalgericht en brengt derhalve weinig lasten voor gemeenten met zich mee. Dit 'piepsysteem' werkt aan de hand van berichten in de media of signalen van derden. Analyse van beleidsverantwoordingsinformatie kan ook aanleiding geven tot het doen van nader onderzoek. In het kader van de Wet SUWI dient het college wel systematisch informatie te verschaffen. Dit is wettelijk voorgeschreven.

Het ministerie of de inspectie verrichten regelmatig nader onderzoek naar aanleiding van signalen. Naar aanleiding van deze onderzoeken is bijvoorbeeld ingeval van een gemeentelijke Verordening tegenprestatie en gemeentelijke tekortkomingen rond de informatiebeveiliging de interventie-/escalatieladder betreden. Dit heeft er niet toe geleid dat daadwerkelijk een aanwijzing is gegeven of een besluit tot indeplaatsstelling is genomen. Door de dreigende inzet van deze instrumenten werden de tekortkomingen reeds voldoende weggenomen in de optiek van de IBT-toezichthouder.

VWS

Binnen het werkveld van het ministerie van VWS waren de Drank- en Horecawet, de Wet publieke gezondheid en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op het moment van inwerkingtreding van de Wrgt opgenomen in de bijlage bij de Gemeentewet en onderworpen aan toezicht door de minister. Inmiddels zijn aan deze lijst ook de Jeugdwet en de Wet op de jeugdverblijven toegevoegd. Beide wetten zijn inwerking getreden na de komst van de Wrgt. Tevens is de Wmo ingetrokken en vervangen door de Wmo 2015. Voor deze wetten is het Rijk – in de hoedanigheid van de minister van VWS – dus de verantwoordelijk interbestuurlijk toezichthouder voor gemeenten. De minister van VWS oefent de bevoegdheid in het kader van de Jeugdwet uit samen met de minister van Veiligheid en Justitie. In afwijking van de uitgangspunten van de Wrgt is in zowel de Jeugdwet als in de Wmo 2015 een aanwijzingsbevoegdheid opgenomen. Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Jeugdwet is die aanwijzingsbevoegdheid eind 2014 uit die wet geschrapt.

Wmo 2015

De Wmo 2015 geeft geen grondslag voor systematische of incidentele informatieverschaffing door gemeenten aan de minister. Veel gemeenten voorzien het CBS wel structureel van beleidsinformatie, maar dat berust niet op een grondslag in de Wmo 2015. Het toezichtsysteem is te typeren als een piepsysteem. Signalen, bijvoorbeeld via de media of Twitter, vragen vanuit de Tweede Kamer of berichten van burgers of raadsleden kunnen eveneens aanleiding geven om onderzoek bij een individuele gemeente in te stellen. Dit onderzoek is er in eerste instantie op gericht de relevante feiten op tafel te krijgen en helder te krijgen of daadwerkelijk sprake is van een ernstige tekortkoming. Bij sommige onderwerpen wordt een dergelijk onderzoek breder uitgevoerd om een landelijk beeld te verkrijgen. Het ministerie werkt dus aan de hand van een piepsysteem en oefent signaal- en risicogestuurd toezicht uit. Openbare bronnen, zoals Wmo-beleidsplannen of verordeningen, worden niet structureel bestudeerd. Het ministerie heeft geen risicoanalyse uitgevoerd naar tekortkomingen bij de gemeentelijke taakuitvoering van de Wmo 2015, op basis waarvan gericht informatie gevraagd of opgezocht wordt.

Een specifiek beoordelingskader bestaat niet, mede door de veelheid aan te onderscheiden situaties, de veelheid een open normen in de Wmo 2015 en het tijdgebonden kader van de invulling van het begrip ‘ernstige tekortkomingen’. Wat opvalt is dat het ministerie de gemeenten wel ondersteunt door (in overleg met de VNG) een lijst met randvoorwaarden op te stellen waaraan gemeenten minimaal moeten voldoen.

De minister is als toezichthouder bij de meeste gemeenten nauwelijks in beeld. Dat komt door de afwezigheid van de verplichting om informatie te verschaffen. Toch heeft de minister in een aantal gevallen (in 2016 acht keer) de interventieladder beklommen, met als eindpunt om eventueel een aanwijzing te geven. In zeven gemeenten hield de tekortkoming in dat zij geen passende voorziening voor huishoudelijke hulp hadden vormgegeven. Eén gemeente had de vergoeding voor huishoudelijke hulp niet conform de Wmo 2015 vastgesteld. Er zijn geen stappen ondernomen richting het toepassen van generieke instrumenten. Eerst wordt (telefonisch) ambtelijk contact gezocht met de desbetreffende gemeente, vervolgens vindt eventueel een gesprek plaats om het beleid toe te lichten, soms gevolgd door een gesprek tussen de wethouder en de staatssecretaris. Eventueel volgen daarna formele stappen.

Jeugdwet

Het toezicht op grond van de Jeugdwet verloopt in grote trekken identiek aan het Wmo-toezicht, met dien verstande dat vanaf eind 2014 het instrument van de aanwijzingsbevoegdheid uit de wet is gehaald. Niet gebleken is dat sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet gebruik is gemaakt van één van de generieke toezichtinstrumenten. In het geval van tekortschietende lokale uitvoering van de wet worden eerst ambtelijke gesprekken gevoerd voordat de staatssecretaris (informeel) contact opneemt. In een voorkomend geval is door een beslissing van de gemeenteraad een mogelijk probleem voorkomen en heeft het interbestuurlijk toezicht zijn werk gedaan.

Schorsing en vernietiging in de praktijk

Sinds oktober 2012 zijn door de regering geen besluiten van provincie- of gemeentebesturen vernietigd. Het aantal besluiten tot schorsing is op één hand te tellen. De revitalisering heeft dus niet geleid tot een toename van de inzet van dit generieke toezichtinstrument. Jaarlijks bereikten gemiddeld iets minder dan tien verzoeken tot vernietiging het ministerie van BZK. De materie waarop deze verzoeken betrekking hadden was zeer divers. Van omgevingsvergunningen tot begrotingswijzigingen, van benoemingen van bestuurders tot vermeende strijd met artikel 1 Gw. De meeste verzoeken tot

vernietiging keerden zich tegen gemeentelijke besluiten en verreweg de meeste verzoeken werden gedaan werden door burgers, relatief vaak in hun hoedanigheid van raadslid.

Ook na 2012 wordt met het ingrijpen door middel van daadwerkelijke besluiten tot schorsing en vernietiging in alle opzichten terughoudend omgesprongen. In dat opzicht is er geen merkbaar verschil met de situatie van vóór 2012. Voor een deel heeft dat wellicht te maken met een goed functioneren van de interventieladder, waardoor veel problemen in een eerder stadium worden opgelost of voorkomen. Ook de notie van proportionaliteit dwingt tot terughoudendheid, en is in dat opzicht in zijn effecten vergelijkbaar met het oude 'ultimum remedium'-karakter van dit instrument.

Toezichtlasten

Uit de beschrijving van het provinciale toezicht op gemeenten en het rijkstoezicht op provincies en gemeenten blijkt dat overwegend sprake is van een terughoudende opstelling van alle toezichthouders. Dat heeft als consequentie dat de administratieve lasten van het toezicht ook beperkt zijn. Gemeentelijk zijn de meeste lasten gemoeid met het verstrekken van informatie, maar daarbij gaat het overwegend om informatie die op de verschillende domeinen op grond van wettelijke verplichtingen toch al moet worden verzameld. Het bewerken van die informatie voor de provinciale toezichthouder kost de gemeenten slechts beperkte capaciteit.

Met het meer terughoudend en sober invullen van het interbestuurlijk toezicht, op basis van informatievergaring aansluitend op bestaande beleidscycli, zijn twee belangrijke ontwikkelingen te ontwaren. Ten eerste zijn de lasten bij gemeenten dusdanig klein geworden dat men deze veelal niet meer goed in kan schatten. Bij de helft van de gemeenten was dit het geval. Vanuit de gemeenten die wel informatie ter beschikking stelden wordt dit beeld hard gemaakt: tegenover de € 16,5 miljoen die jaarlijks aan lasten werd ervaren in 2007 is nu een grove raming van tussen de 17,5 en 28,9 fte voor alle gemeenten samen te maken, dat is rond de 10-20% van de gemeentelijke kosten in 2007. Zelfs als deze raming fors lager is dan de werkelijke lasten, staat nog buiten kijf dat de toezichtlasten voor gemeenten aanzienlijk zijn afgenomen. De administratieve lasten van het toezicht voor de provincies zijn wel substantieel en ook hoger dan ze voorheen waren, maar ze moeten ook weer worden genuanceerd omdat op vier van de zes terreinen de provincies voor de Wrgt ook al toezicht op de gemeentelijke taakuitvoering hielden. De formatie gemoeid met IBT varieert bij de provincies tussen 2 fte en 10 fte. We ramen de provinciale inzet voor het interbestuurlijk toezicht tussen 55 en 65 fte. De totale gezamenlijke inzet bij gemeenten en provincies ramen we daarmee op 70-90 fte.

In vergelijking met de nulmeting valt op dat de lasten voor gemeenten een aanzienlijke daling laten zien van 80% of meer. Een tweede constatering is dat het leeuwendeel van de administratieve lasten van het IBT ligt bij de provincies. Op basis van de huidige schattingen zijn de lasten bij de provincies ongeveer twee keer zo hoog als bij de gemeenten.

De bevindingen worden in zoverre door de resultaten van de landelijke enquête onderschreven, dat respondenten het redelijk eens zijn met de stelling dat de administratieve lasten voor gemeenten gering zijn.

Rechtsvergelijking

We hebben een beknopte verkenning uitgevoerd naar de juridische vormgeving van het interbestuurlijk toezicht in een aantal andere landen. Gekozen is voor de eenheidsstaten Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In dit laatste geval is in het bijzonder naar Engeland gekeken. Ook de federaties Duitsland en Canada zijn onderzocht, waarbij, vanwege hun staatsvorm, de aandacht in het bijzonder uitging naar de verhouding tussen de deelstaten en het lokaal bestuur. Daartoe is voor Duitsland in het bijzonder naar de deelstaat Niedersachsen gekeken, en voor Canada in het bijzonder aandacht aan de provincie Ontario geschonken. Aandacht is vooral geschonken aan de juridische vormgeving van het stelsel; het zou voor Nederland interessant kunnen zijn om in vervolgonderzoek ook te kijken naar de praktijk en de toepassing van het interbestuurlijke toezichtinstrumentarium in de onderzochte landen. Daarover kunnen op basis van het nu verrichte onderzoek vrijwel geen uitspraken worden gedaan.

Voor alle onderzochte landen geldt dat, net als voor Nederland, de vormgeving van het stelsel van interbestuurlijk toezicht afhangt van de constitutionele plaats van de betrokken organen in het staatsbestel en de staatsrechtelijke vormgeving van hun onderlinge verhouding in het algemeen. Als algemene regel lijkt op te gaan dat naarmate de constitutionele positie van de lokale overheden zelfstandiger en gelijkwaardiger is, het interbestuurlijk toezicht met een grotere terughoudendheid wordt benaderd. Daar waar gemeenten daarentegen vrijwel uitsluitend worden gezien als verlengstuk van de centrale overheid ter uitvoering van rijkstaken (zoals bijvoorbeeld het geval is in Engeland en Ontario), is er veel minder reden tot een kritische benadering van dit instrumentarium, al zullen de noties van opportuniteit, proportionaliteit en subsidiariteit ook hier altijd een rol van enige betekenis spelen. Nederland bevindt zich hier aan het uiterste van het toezichtspectrum: nergens is de zelfstandigheid en gelijkwaardigheid van decentrale overheden sterker benadrukt dan in Nederland. De afschaffing van het specifiek toezicht en de daarmee verbonden notie van vertrouwen in de zelfstandige taakvervulling door gemeenten, past in dit plaatje.

De onderzochte landen verschillen uiteraard sterk van elkaar en ook van Nederland, maar in elk van de onderzochte landen bestaan naast een generiek toezichtinstrumentarium nog specifieke vormen van toezicht, verankerd in bijzondere wetten. Dat leidt weliswaar tot een groter arsenaal aan toezichtinstrumenten, maar ook tot de mogelijkheid van een verfijnder gebruik ervan, om zo de inzet van zwaardere middelen te voorkomen. In het bijzonder kan hier worden gedacht aan de mogelijkheid om aanwijzingen (Duitsland) of advies (Denemarken) aan een lokaal bestuursorgaan te geven, in plaats van zelf in de plaats te treden of de gewraakte overheidstaak op andere wijze bij het lokaal bestuur weg te halen.

In een aantal van de onderzochte landen is, in ieder geval deels, de mogelijkheid van toezicht beperkt tot ingrijpen op gronden van rechtmatigheid. Doelmatigheidsoverwegingen spelen niet in alle onderzochte landen een even grote rol als in Nederland. Dat geeft het Nederlandse stelsel een sterker ‘bestuurlijk’ karakter. In een aantal gevallen is in het buitenland (Frankrijk, Canada) bovendien de uiteindelijke beslissing tot vernietiging niet aan het bestuur maar aan de rechter opgedragen. De meeste landen kennen een stelsel met verschillende toezichthouders, afhankelijk van de aard van de materie of bijvoorbeeld de grootte van de onder toezicht gestelde gemeenten (Niedersachsen). In enkele landen is het toezicht (deels) belegd bij een min of meer onafhankelijke instantie (Denemarken, Ontario), die in een aantal gevallen ook belast is met de behandeling van klachten door burgers. De invloed van de centrale overheid op deze onafhankelijke toezichthouders is beperkt. In Nederland is ook in dit opzicht de macht van de ‘politieke besturen’ groter.

De vormgeving van het interbestuurlijk toezicht wordt in de eerste plaats ook bepaald door de vormgeving van het decentraal bestuur zelf. In dat opzicht valt op dat Nederland met zijn uniforme structuur van het openbaar bestuur de meest overzichtelijke basis biedt voor een duidelijk en uniform stelsel van interbestuurlijk toezicht.

Tot slot

Een beoordeling van het stelsel van interbestuurlijk toezicht op basis van de doelstellingen van effectiviteit, efficiency en transparantie is lastig bij gebrek aan informatie over de situatie zoals die was voor de Wrgt. Daarbij komt dat niet duidelijk is waartoe het stelsel van interbestuurlijk toezicht precies dient. Wanneer de doelstelling niet scherp is geformuleerd is de effectiviteit van het toezicht niet goed vast te stellen. Toch valt wel een aantal opmerkingen te maken over het functioneren van het interbestuurlijk toezicht.

In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat het provinciale toezicht op de gemeenten er in slaagt problemen die dreigen te ontstaan vaak al aan ‘de voorkant’ aan de orde te stellen en op te lossen. Escalatie door middel van het sturen van formele (waarschuwings)brieven is daardoor minder nodig, maar komt wel voor. Opvallend is dat de gerevitaliseerde instrumenten van vernietiging en indeplaatsstelling sinds de inwerkingtreding van de Wrgt niet gehanteerd, maar ze werpen hun schaduw wel vooruit. Het provinciale systeemtoezicht heeft aldus bijgedragen aan de verbetering van het systeem van de gemeentelijke uitvoering van medebewindswetgeving. Soms kreeg het provinciale toezicht vorm op basis van signalen over individuele besluiten en handelingen, maar het is niet mogelijk te concluderen dat de verbetering van het systeem van gemeentelijke toepassing van medebewindswetgeving ook steeds heeft geleid tot betere individuele besluiten en handelingen. Om tot die conclusie te kunnen komen zou het provinciale toezicht zich meer op *reality checks* en *audits* moeten richten. Ook voor het rijkstoezicht op het sociaal domein geldt dat daar waar de interbestuurlijk toezichthouder informatie heeft over besluiten en handelingen van het onder toezicht gestelde bestuur, hij erin is geslaagd zonder inzet van de gerevitaliseerde instrumenten tot bijsturing te komen. De essentie van het onderzoek is dat dit geschiedt op de aloude manier: via overleg, advies en zo nodig het beklimmen van de eerste treden van de interventieladder worden verschillen van inzicht over de uitvoering van medebewindswetgeving opgelost. Verdere escalatie richting de inzet van formele instrumenten is in de toezichtspraktijk niet nodig gebleken.

In de tweede plaats zijn de administratieve lasten van het interbestuurlijk toezicht substantieel zijn afgenomen in lijn met het oogmerk van de wetgever. De kosten die de provincies moeten maken zijn zeker toegenomen, maar de sterke daling van de inzet bij gemeenten compenseert dat in ruime mate. Door het in veel gevallen afschaffen van het specifieke rijkstoezicht zijn de kosten bij het rijk eveneens substantieel gedaald. Het overgebleven rijkstoezicht op het sociaal domein wordt uitgeoefend in overeenstemming met de uitgangspunten van de Wrgt, waartoe ook terughoudendheid moet worden gerekend. Specifieke en systematische informatieverplichtingen voor gemeenten zijn er niet, afgezien van de Wet SUWI. Het toezicht op het sociaal domein heeft de vorm van een ‘piepsysteem’. Ook het toezicht door IenM op de provincies is zeer terughoudend georganiseerd; hier bestaan evenmin informatieverplichtingen. IenM zoekt nog naar de definitieve vormgeving, maar die lijkt eveneens te worden gekozen in overeenstemming met de uitgangspunten van de Wrgt.

In de derde plaats is het oordeel over de eis van transparantie gematigd positief: de vormgeving, uitvoering en werking van het stelsel is voldoende uitgewerkt en duidelijk voor betrokkenen. De uitgangspunten van de regeling zijn in algemene zin betrekkelijk helder. De vertaling daarvan in de provinciale toezichtregimes is eveneens duidelijk. De duidelijke juridische grondslagen van het provinciale toezicht bevorderen die helderheid. Dat geldt echter niet voor het vertrouwen op horizontale verantwoording, dat aan het stelsel van systeemtoezicht ten grondslag ligt. Veel raadsleden (her)kennen de rol die in het interbestuurlijk toezicht voor de raad is weggelegd niet. Een kleiner punt is dat veel van de betrokkenen (waaronder ook provinciale toezichthouders zelf) de stappen die door de provinciale toezichthouder op de interventieladder worden gezet niet als zodanig herkennen. Voor het specifieke rijkstoezicht geldt dat de gemeenten lang niet altijd begrijpen hoe het rijk toezicht houdt op het sociaal domein; daar lijkt nog wel een verduidelijkingsslag te kunnen worden gemaakt.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat het interbestuurlijk toezicht over de gehele linie sober, efficiënt, transparant en met relatief lage toezichtlasten wordt uitgeoefend, ongeacht of dat dankzij of ondanks de Wrgt zo is. Over de effectiviteit van het stelsel wordt in provinciale kringen wel gemeld dat men niet altijd goed weet waar het IBT voor moet dienen. Gemeentelijke gesprekspartners plaatsen regelmatig kanttekeningen bij de meerwaarde van het provinciale toezicht. Met name de systematische informatieverplichtingen waarmee gemeenten te maken hebben roepen vragen op. Enerzijds zijn de administratieve lasten daarvan beperkt, anderzijds worden het nut ervan niet altijd gezien. Zeker waar de gemeentelijke uitvoering van de medebewindswetgeving op ‘groen’ staat en er jaar op jaar een positief oordeel wordt gegeven, rijst de vraag naar de toegevoegde waarde van het systeemtoezicht. Daarbij komt de vraag wat de provinciale toezichthouder precies van de gemeentelijke taakuitvoering te zien krijgt. De systematische informatie-uitvraag wordt in het model gekoppeld aan incidentele informatieverzoeken naar aanleiding van incidenten, klachten of meldingen, maar dat betekent nog niet dat de gemeentelijke taakuitvoering op orde is wanneer er geen incident, klacht of melding is. Met andere woorden, het is de vraag of de systematische informatie die wordt verschaft voldoende beeld geeft van de uitvoering in individuele gevallen. Daar kan alleen een antwoord op worden verkregen wanneer de provincies meer energie steken in *reality checks* en *audits* die dieper duiken in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Er zijn ook op dit moment al provincies die daarin investeren, maar de indruk is dat die inzet nog maar minimaal is, afgezet tegen de nadruk die ligt op de reguliere contacten en de systematische informatieverwerving. Een meer toekomstbestendig toezichtmodel zou enerzijds gas terug kunnen nemen op het vlak van de reguliere contacten en de systematische informatie-uitvraag en anderzijds steviger in kunnen zetten op het verkrijgen van verdiepende informatie. Inmiddels zijn er tekenen dat verschillende provincies mede onder invloed van eigen evaluatieonderzoek bezig zijn met de doorontwikkeling van het provinciale interbestuurlijk toezicht in deze richting. Het is goed daarbij aan te sluiten op de aanbevelingen die wij op dat punt geven.

Aan bovenstaande suggestie voor de toekomstige vormgeving van het provinciale toezicht kan nog worden toegevoegd dat een volgende stap in de doorontwikkeling van het provinciale toezicht kan aansluiten bij de term ‘samenwerking’ uit de MvT van de Wrgt. In afstemming tussen provincie en gemeente kunnen thema’s, besluiten en handelingen worden geïdentificeerd die voor de komende periode als risicovol worden gepercipieerd, zowel in termen van maatschappelijke effecten als in termen van het risico dat knelpunten en problemen optreden bij de uitvoering van de medebewindswetgeving door de gemeente. Met het oog op het maximeren van de meerwaarde van het provinciale toezicht

zouden het provinciebestuur en het gemeentebestuur op maat een toezichtprogramma af kunnen sluiten voor een komende periode. De lengte van die periode kan naar behoefte variëren en ook tussentijdse bijstellingen moeten mogelijk zijn. De keuze van de thema's, beslissingen en handelingen die voor een bepaalde gemeenten in een bepaalde periode nader worden bezien, behoeft niet noodzakelijk tot de huidige zes domeinen te zijn beperkt, hoewel het in de praktijk voor de hand ligt dat de onderwerpen wel met name daarbinnen te vinden zijn.

Bij de doorontwikkeling van het provinciale toezicht hoort ook dat de toezichthouder stilstaat bij het formuleren van een doelstelling waarin zo precies mogelijk onder woorden wordt gebracht wat het oogmerk van het toezicht is. Op die wijze kan ook beter de effectiviteit van het IBT beoordeeld worden. In het onderzoek wordt al geconstateerd dat de keuze voor de zes toezichtdomeinen met name is ingegeven door maatschappelijke risico's. Het is daarnaast ook goed voor te stellen dat de provinciale toezichthouder zich daarnaast richt op het toezicht op de naleving van de medebewindswetgeving door het gemeentebestuur, ongeacht wat de maatschappelijke risico's daarvan zijn.

Ook voor rijkstoezichthouders geldt dat ter zake van het expliciteren en vastleggen van de doelstelling van het interbestuurlijk toezicht stappen kunnen worden gezet. Het ene ministerie slaagt daar op dit moment beter in dan het andere, maar vrij algemeen bestaat bij onder toezicht gestelde andere overheden onduidelijkheid over de wijze waarop en de motieven waartoe het toezicht op dit moment door het rijk wordt uitgeoefend.

In aansluiting op de voorgaande opmerking over het formuleren van een duidelijke doelstelling voor het interbestuurlijk toezicht volgt tot slot nog een pleidooi voor het formuleren van een duidelijke, consistente en empirisch onderbouwde beleidstheorie. Verschillende veronderstellingen die aan de Wrgt ten grondslag lagen (zoals de rol van het horizontale toezicht en het functioneren van de instrumenten van vernietiging en indeplaatsstelling) blijken, zo komt uit het onderzoek naar voren, in de praktijk niet uit te komen. Daaruit volgt de noodzaak om het stelsel inclusief de hierboven gesuggereerde aanpassingen daarop, opnieuw te doordenken en te systematiseren. Nu er empirisch materiaal ligt over het functioneren van het interbestuurlijk toezicht in ons land dient het stelselverantwoordelijke ministerie de uitgangspunten van dat toezicht opnieuw te doordenken en vast te leggen.

1

Inleiding

Inleiding

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna: Wrgt) in werking getreden.[6] Met deze wet zijn belangrijke wijzigingen in het stelstel van interbestuurlijk toezicht (hierna ook wel IBT genoemd) doorgevoerd, waarmee een vereenvoudiging van dat stelsel werd nagestreefd.[7] Vóór 2012 bestonden verschillende vormen van specifiek toezicht en fungeerden de vormen van generiek toezicht (schorsing & spontane vernietiging en indeplaatsstelling) als ultimum remedium voor die gevallen waarin geen vorm van specifiek toezicht voorhanden was. Generiek toezicht is geregeld in de Grondwet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Algemene wet bestuursrecht. Het omvat de bevoegdheid van de Kroon tot schorsing en spontane vernietiging van besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen wegens strijd met het recht of het algemeen belang en de bevoegdheid (van het 'naasthogere' bestuursorgaan) om een voorziening te treffen bij verwaarlozing van medebewindstaken (indeplaatsstelling). Specifiek toezicht omvat specifieke instrumenten die enkel van toepassing zijn in de desbetreffende sectorwet (aanwijzing, goedkeuring, verklaring van geen bezwaar, et cetera). Met de introductie van de Wrgt is op veel terreinen het specifiek toezicht geschrapt.

Dit onderzoek richt zich op de juridische vormgeving en het functioneren van het stelsel van generiek interbestuurlijk toezicht en van het resterende specifieke interbestuurlijk toezicht. Daartoe is juridisch en empirisch onderzoek uitgevoerd bij Rijk, provincies en gemeenten.

Het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht zou – zo is bij de behandeling in de Staten-Generaal toegezegd – omstreeks vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet moeten worden geëvalueerd.[8] Deze evaluatie is uitgevoerd door Pro Facto in samenwerking met de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit rapport is de weerslag van de evaluatie.

[6] Stb. 2012, nr. 233.
[7] Zie *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3.
[8] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p. 32.

Onderzoeksvragen en –thema's

Hoofdvraag

Deze evaluatie gaat over de vraag of het interbestuurlijk toezicht voldoet aan de uitgangspunten die bij de inwerkingtreding van de Wrgt zijn gehanteerd en of het stelsel mogelijk aanvulling behoeft. In de memorie van toelichting zijn al verschillende vragen geformuleerd die bij de evaluatie moeten worden betrokken. Het kabinet beoogde destijds het interbestuurlijk toezicht efficiënter, effectiever en meer transparant te maken. De eindevaluatie moet duidelijk maken of aan die doelstellingen is voldaan. Daarbij is ook de actualiteit en toekomstbestendigheid van die doelstellingen van belang.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

> *Hoe functioneert het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht afgezet tegen de doelstellingen van de wetgever zoals neergelegd in de Wrgt en gelet op de uitgangspunten van effectiviteit, efficiency en transparantie en wat is de actualiteit en toekomstbestendigheid van die doelstellingen?*

Onderzoeksthema's

We onderscheiden de volgende onderzoeksthema's:

5. Doelstellingen en uitgangspunten
6. Werking van het stelsel
7. Toezichtlasten
8. Inrichting van het stelsel in enkele andere landen
9. Analyse en conclusies

Deze onderzoeksthema's worden hieronder kort toegelicht. De verschillende deelvragen zijn weergegeven in bijlage 1 van het Bijlagenrapport.

Onderzoeksthema's 1: doelstellingen en uitgangspunten

Deelonderzoek I omvat het reconstrueren van de beleidstheorie die de wetgever had met de Wrgt. De beleidstheorie is het geheel aan argumenten en kennis op basis waarvan de wetgever verwacht dat een wet tot de beoogde doelen leidt.[9] De beleidstheorie kan ook omschreven worden als "al datgene dat de beleidsvoerder bedenkt en beredeneert om tot zijn beleid te komen."[10] Dit gebeurt in hoofdstuk 2 van dit rapport.

Onderzoeksthema 2: werking van het stelsel

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek betreft het beschrijven van de manier waarop het interbestuurlijk toezicht verloopt. Met dit deelonderzoek wordt beschreven hoe het interbestuurlijk toezicht van het Rijk op provincies en gemeenten en van provincies op gemeenten er op papier uitziet, anderzijds wordt beschreven hoe het stelsel in de praktijk werkt en wat de ervaringen van betrokkenen zijn. In hoofdstuk 3 wordt de feitelijke werking van het provinciale toezicht op de gemeenten beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de doelstellingen en uitgangspunten, de formele grondslagen, de organisatie, de informatieverwerving, de oordeelsvorming, eventuele interventies en ervaringen van betrokkenen bij gemeenten. Hoofdstuk 4 betreft dezelfde onderwerpen met betrekking tot het rijkstoezicht op de provincies en op de gemeenten.

[9] Nelen 2000.
[10] Van de Graaf & Hoppe 2007.

Onderzoeksthema 3: toezichtlasten

Vermindering van de bestuurslasten was een belangrijke doelstelling van de stelselherziening. Om greep te krijgen op de ontwikkeling van de toezichtlasten is in 2010 een nulmeting uitgevoerd. Nu, zeven jaar later, wordt in deze vervolgmeting onderzocht hoe de lasten zich hebben ontwikkeld. De resultaten hiervan worden beschreven in hoofdstuk 5.

Onderzoeksthema 4: landenvergelijking

In een vergelijkend onderzoek wordt gekeken naar de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht in vijf andere landen, te weten Denemarken, Duitsland (Niedersachsen), Canada (Ontario), Engeland en Frankrijk. Hoofdstuk 6 gaat hier nader op in.

Onderzoeksthema 5: analyse en conclusies

Aan het eind van het onderzoek vindt een analyse van de bevindingen plaats, door deze tegen elkaar af te zetten en te vergelijken. Dat gebeurt in hoofdstuk 7.

Afbakening

Dit onderzoek betreft interbestuurlijk toezicht, maar niet in zijn volle omvang. Het onderzoek beperkt zich tot het IBT van het Rijk (en hun inspecties) op provincies en gemeenten en van provincies op gemeenten. Interbestuurlijk toezicht op waterschappen valt dus buiten het onderzoek. Dat geldt ook voor het IBT op gemeenschappelijke regelingen zoals Omgevingsdiensten. Hoewel het financieel toezicht op gemeentebesturen en op provinciale besturen als een vorm van interbestuurlijk toezicht beschouwd kan worden, viel de evaluatie ervan buiten de opdracht voor dit onderzoek, Voor zover provinciale besturen het financieel toezicht opvoeren als een onderdeel van hun eigen IBT-arrangement komt het wel aan de orde.

In dit rapport wordt een aantal begrippen gebruikt in een welomlijnde betekenis. Voor een goed begrip van dit rapport is het wenselijk dat de lezer die betekenis kent. Daarom is in paragaaf 1.5 een omschrijving van de kernbegrippen, waaronder ‘toezicht’, ‘interbestuurlijk toezicht’, ‘systeemtoezicht’ en ‘interventie’ opgenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode tussen september 2016 en mei 2017. De ervaringen en ontwikkelingen zoals de aanpassingen van provinciale stelsels en de werking ervan na mei 2017 zijn niet meer meegenomen in het onderzoek.

Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende manieren van gegevensverzameling en –analyse. Door het onderzoeksobject op verschillende manieren te benaderen en de uitkomsten van dat onderzoek te combineren is de betrouwbaarheid van de bevindingen maximaal. De volgende methoden zijn gebruikt:

- literatuur- en documentstudie;
- interviews;
- internationale (rechts)vergelijking;
- enquêtes;
- casestudy’s;
- meting van toezichtlasten;

- expertmeeting.

Literatuur- en documentstudie

In het kader van de reconstructie van de beleidstheorie, het interbestuurlijk toezicht op papier en de landenstudies is de relevante wetgeving(sgeschiedenis), literatuur en andere documenten bestudeerd. In bijlage 2 van het Bijlagenrapport zijn deze bronnen weergegeven.

Interviews

Door middel van interviews zijn de informatie en kennis uit de documentstudie verrijkt en verdiept. Daarnaast zijn de werking van de stelsels en de ervaringen van betrokkenen door middel van interviews in kaart gebracht. Gesproken is onder meer met de IBT-coördinatoren van alle provincies, met vertegenwoordigers van de relevante departementen (BZK, SZW, IenM en VWS) en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG). Bijlage 3 van het Bijlagenrapport bevat een overzicht van alle gesprekspartners.

Casestudy's

Voor een verdiepend inzicht in de werking van het stelsel van interbestuurlijk toezicht zijn in overleg met de begeleidingscommissie (zie voor de samenstelling van de begeleidingscommissie bijlage 6 van het Bijlagenrapport) drie provincies geselecteerd waar alle relevante documenten (beleidsnota's, begrotingen, jaarrekening, evaluaties, et cetera) zijn bestudeerd en interviews zijn gehouden. Deze provincies waren Groningen, Overijssel en Noord-Brabant. Hiervoor is gekozen omdat deze provincies variëren in omvang, aantal gemeenten, de inrichting van het interbestuurlijk toezicht en ook bereid waren medewerking aan het onderzoek te verlenen. De gesprekspartners binnen de provincies zijn in bijlage 3 weergegeven.

In elk van deze drie provincies zijn daarnaast twee gemeenten geselecteerd waar eveneens gesprekken zijn gevoerd en documenten zijn bestudeerd. In de meeste van deze gemeenten zijn gesprekken gevoerd met de burgemeester, de ambtenaren die werkzaam zijn op de zes gemeentelijke domeinen waar de provincies interbestuurlijk toezicht op uitoefenen, de IBT-coördinator en enkele raadsleden. Het doel van de gemeentelijke casestudy's was om in beeld te krijgen hoe het interbestuurlijk toezicht in de praktijk functioneert en ervaren wordt; nadrukkelijk was niet beoogd om de betreffende gemeenten te beoordelen of te visiteren. Om die reden vermelden we in dit rapport niet om welke gemeenten het ging. De opdrachtgever en de begeleidingscommissie zijn uiteraard wel op de hoogte welke gemeenten als casestudy in het onderzoek hebben geparticipeerd. De gemeenten variëren in grootte, urbanisatiegraad, geografische ligging en de (veronderstelde) kwaliteit van de uitvoering van de medebewindswetgeving.

Het onderzoek is gestart met het verzamelen en bestuderen van documenten die inzicht kunnen bieden in de stand van zaken. Daartoe horen de inmiddels uitgevoerde evaluaties van verschillende provincies, de verslagen van expertmeetings die zijn en nog worden georganiseerd in den lande (onder meer provincie Overijssel, 27 juni 2016; IPO, 13 oktober 2016), de nulmeting van de toezichtlasten en de tussenevaluatie uit 2014. In de algemene staats- en bestuursrechtelijke en bestuurskundige literatuur is inmiddels ook het nodige geschreven over het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht. Die literatuur is bestudeerd, met name ook om op basis van beschouwingen over de wetsgeschiedenis een *reconstructie* te kunnen maken van de *beleidstheorie* van de wettelijke regeling en het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht. Deze beleidstheorie – waarin de doelstellingen zoals hierboven reeds zijn aangeduid als effectiviteit, efficiency en transparantie van het

stelsel worden onderscheiden, naast de instrumenten om die te bereiken – is in het onderzoek gehanteerd als kader voor het ontwikkelen van vragenlijsten voor de interviews en de enquêtes en als kapstok voor de finale beantwoording van de hoofdvraag.

Enquêtes

Door middel van digitale enquêtes is getracht een breed beeld te krijgen van de werking van het IBT in de praktijk. We hebben via e-mail een persoonlijke link gestuurd aan de volgende respondentgroepen:

- alle raadsleden;
- alle leden van colleges van burgemeester en wethouders;
- IBT-coördinatoren van alle gemeenten;
- alle leden van provinciale staten;
- alle leden van gedeputeerde staten;
- IBT-coördinatoren van alle provincies.

De gegevens van IBT-coördinatoren (of ambtenaren in een soortgelijke rol bij hun gemeente) zijn bij de provinciale IBT-coördinatoren opgevraagd. In een aantal provincies kon niet voor elke gemeente een contactpersoon worden achterhaald, voor één provincie (Gelderland) zijn door een administratieve onvolkomenheid aan de zijde van de onderzoekers geen gegevens achterhaald.

In tabel 1.1 wordt de respons per respondentengroep gepresenteerd, waarbij alleen volledig ingevulde vragenlijsten zijn meegenomen. Het was mogelijk voor respondenten om slechts een aantal vragen te beantwoorden en de enquête verder niet af te ronden. Hierdoor kan het voorkomen dat de respons op individuele vragen hoger is dan de bovengenoemde aantallen.

TABEL 1.1: RESPONS OP DE DIGITALE ENQUÊTE

GROEP	BENADERD	GEREAGEERD	RESPONS
Raadsleden	8738	1195	14%
Leden college bugemeester & wethouders	1831	340	19%
IBT-coördinatoren gemeenten	315	165	52%
Leden provinciale staten	570	107	19%
Leden gedeputeerde staten	72	17	24%
IBT-coördinatoren provincies	12	7	58%
Totaal/gemiddeld	11.538	1.831	16%

In bijlage 4 van het Bijlagenrapport is een overzicht gegeven van de respons per respondentengroep. Hierbij is onderscheid gemaakt naar provincie en naar grootteklasse van de gemeente. Uit deze tabellen blijkt dat de verschillende grootteklassen overal goed vertegenwoordigd zijn. Bij de provinciale bestuurders valt op dat geen reacties zijn binnengekomen uit Zeeland. Van de gemeentelijke coördinatoren is zoals gezegd niemand benaderd in Gelderland. In bijlage 5 van het Bijlagenrapport is een overzicht opgenomen van de vragen van de digitale enquête en de inhoudelijke reacties daarop.

Meting toezichtlasten

Om de toezichtlasten van gemeenten te meten hebben we een formulier ontwikkeld waarbij we qua methodiek en items aansluiting hebben gezocht bij de in 2010 uitgevoerde nulmeting. Daarbij is ook gebruik gemaakt van het standaardkostenmodel zoals neergelegd in het handboek Meting Regeldruk uit 2014. Het formulier maakte onderscheid tussen diverse soorten taken en werkzaamheden die het interbestuurlijk toezicht met zich

meebrengt. Door de ingezette tijd en de salarisschalen van de betreffende ambtenaren te berekenen zouden de toezichtlasten per gemeente en uiteindelijk, cumulatief, landelijk kunnen worden bepaald. In de praktijk bleek echter bij de zes gemeenten die als casestudy's in het onderzoek participeerden dat de benodigde tijd (dus de toezichtlasten) per ambtenaar dermate beperkt is, dat een verfijnd scoreformulier niet bruikbaar was. Om die reden bepalen we de toezichtlasten minder fijnmazig door de gebruikte tijd niet uit te splitsen naar taken en werkzaamheden. Een verdere toelichting is te lezen in hoofdstuk 5.

Landenstudie

Zoals aangegeven hebben we het stelsel van interbestuurlijk toezicht ook bestudeerd in Duitsland (deelstaat Niedersachsen), Denemarken, Canada (provincie Ontario), Engeland en Frankrijk. In deze landenvergelijking staat de vraag centraal hoe het IBT in deze landen is vormgegeven. Het accent ligt op een beschrijving van de juridische stelsels. Dat geeft een beeld van de juridische mogelijkheden en van de mate van constitutionele zelfstandigheid van de onder toezicht gestelde medeoverheden, maar niet van de feitelijke praktijk. Dat laatste zou uiteraard zeer interessant zijn, maar gaat de reikwijdte van dit onderdeel te buiten en blijft daarom in principe achterwege. In paragraaf 6.2 wordt de landenkeuze en de onderzoeksaanpak van de rechtsvergelijking verder toegelicht.

Expertmeeting

In een expertmeeting na afsluiting van de dataverzameling hebben de onderzoekers met een aantal betrokkenen bij het IBT-stelsel gesproken over de hoofdbevindingen van het onderzoek. Deze raadpleging diende er enerzijds toe de onderzoeksbevindingen aan te scherpen, anderzijds werd op die manier de juistheid van de conclusies van het onderzoek voor het eerst beproefd. De deelnemers aan deze expertmeeting zijn te vinden in bijlage 2 van het Bijlagenrapport.

Begrippen

In het rapport worden allerlei begrippen gebruikt. Van een aantal kernbegrippen wordt hier beschreven met welke betekenis en vanuit welke achtergrond zij worden toegepast. Deze begrippen zijn dermate essentieel voor de beschrijving en interpretatie van het interbestuurlijk toezicht dat een dergelijke omschrijving op deze plaats niet achterwege kan blijven.

Toezicht als controle

Toezicht wordt opgevat als een bijzondere vorm van controle die zich daardoor kenmerkt dat zij altijd een aanvulling is op een primaire bevoegdheidstoedeling, een aanvulling die dient ter borging van een specifiek en afgebakend belang. Om met dat laatste, het aanvullend karakter, te beginnen: het belang dat een toezichthouder borgt omvat doorgaans slechts een beperkt aantal aspecten van datgene waar de onder toezicht gestelde verantwoordelijk voor is. De reden om de borging van zo'n specifiek belang bij een (externe) toezichthouder te leggen is in beginsel tweeledig. Enerzijds is de maatschappelijke betekenis ervan dusdanig groot dat een (ernstige) inbreuk op dat belang niet wordt getolereerd. Anderzijds wordt verondersteld dat de primair verantwoordelijke dat belang niet steeds adequaat zal behartigen. Voorts is toezicht een bijzondere vorm van controle die zich onderscheidt van de meer algemene vormen van sociale orde. Dat betekent in de eerste plaats: toezicht is geen hiërarchie, de meest voorkomende vorm van controle in de publieke sector. Hoewel een toezichthouder vaak zijn oordeel kracht kan bijzetten door van bepaalde bevoegdheden gebruik te maken is zijn wil geen wet. De primaire

verantwoordelijkheid ligt steeds elders. Toezicht is ook geen samenwerking, al doen toezichthouders soms hun best een partner te zijn, of de onder toezicht gestelde te hulp te komen met gerichte adviezen (compliance assistance). Samenwerking veronderstelt dat partijen een gelijke positie hebben en dat is in een toezichtrelatie niet het geval. Toezicht is, tenslotte, ook geen marktachtig fenomeen, gebaseerd op een overeenkomst en tot stand gekomen via vraag en aanbod. Er zijn in de bestuurlijke werkelijkheid toezichtverschijnselen die aan een markt doen denken: certificering en accountantscontrole hebben vaak hun grondslag in een overeenkomst, en ook wordt er wel eens een convenant tussen een toezichthouder en een onder toezicht gestelde afgesloten. Dit doet echter niet af aan het algemene uitgangspunt dat een toezichtrelatie niet is gebaseerd op een (horizontale) wilsovereenstemming. Voor empirisch onderzoek naar het functioneren van toezicht is het zinvol om deze beide aspecten (aanvullend, bijzonder) in de waarnemingen te betrekken.

Toezicht als proces

Toezicht kenmerkt zich niet alleen door zijn functie, maar ook door zijn proces. Een toezichtproces is een (bestuurlijk) proces met de volgende kenmerken:

1. Tussen twee partijen, de toezichthouder en de onder toezicht gestelde bestaat een meer of minder reguliere vorm van communicatie, via welke de toezichthouder op de hoogte blijft van het relevante handelen, het voorgenomen handelen, of het voornemen om niet te handelen van de onder toezicht gestelde.
2. De toezichthouder beoordeelt de relevante handelingen en voornemens van de onder toezicht gestelde op in beginsel continue basis.
3. De toezichthouder beschikt over tenminste één op een daartoe strekkende bevoegdheid berustend vermogen om de onder toezicht gestelde te beïnvloeden en benut dat vermogen naar behoefte.

De essentie van deze definitie is dat het proces dat zich tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde afspeelt, analytisch uiteen kan worden gelegd in deze drie deelprocessen. Om een goed beeld te krijgen van hoe toezicht in de werkelijkheid functioneert is het zinvol om naar verschijningsvormen van deze drie deelprocessen te kijken. In de toezichtwerkelijkheid kunnen de deelprocessen verweven zijn en door elkaar lopen. Zo is het enkele feit dat een toezichthouder informatie verwerft (‘over de schouder mee kijkt’) soms al van invloed op het gedrag van de onder toezicht gestelde.

Interventie

Onder interventie verstaan we het uitoefenen van invloed door de toezichthouder op de onder toezicht gestelde, teneinde een als onjuist beoordeelde stand van zaken te corrigeren. Deze invloedsuitoefening kàn de rechtstreekse aanwending van de daartoe strekkende bevoegdheid inhouden, maar doorgaans hanteert een toezichthouder ‘in de schaduw van die bevoegdheid’ minder directe vormen van invloedsuitoefening. De ‘interventieladder’ die in de memorie van toelichting bij de Wrgt is uitgeschreven, is dan ook niet anders dan een codificatie van een lang bestaande praktijk.

Systeemtoezicht

Informatieverwerving is per definitie beperkt. De toezichthouder kan niet alles weten en hoeft trouwens ook lang niet alles te weten. In de toezichtkunde zoals die de afgelopen decennia tot ontwikkeling is gekomen, is getracht de vraag te beantwoorden hoe maximaal toezichtrendement te behalen valt met selectieve en beperkte vormen van informatieverwerving. Eén van de vele antwoorden daarop is systeemtoezicht. Deze techniek voor toezichtuitoefening vindt zijn oorsprong in de accountancy en is gebaseerd op de volgende gedachte. Handelingen en besluiten worden voortgebracht door systemen (van

organisatievormen en procedures). Als het systeem adequaat functioneert is de kans gering dat er in de producten van dat systeem fouten zitten. Daarom controleert de accountant het administratieve systeem dat financiële registraties tot stand brengt, in plaats van de registraties zelf tot in detail door te lopen. Om de kwaliteit van het systeem vast te stellen kunnen allerlei indicatoren worden benut waarover dan gegevens moeten worden ingewonnen. De interbestuurlijke toezichthouder is er onder de Wrgt toe gehouden erop toe te zien dat onder toezicht staande bestuursorganen wettelijke gevorderde besluiten 'naar behoren nemen'. Zoals in de rest van dit rapport zal blijken, controleert geen enkele interbestuurlijke toezichthouder alle daarvoor in aanmerking komende besluiten en handelingen. Veelal beoordeelt men het systeem, bijvoorbeeld aan de hand van 'kritische prestatie-indicatoren' (om de vraag te beantwoorden of het archief goed in elkaar zit) of aan de hand van wettelijke systeemverplichtingen (heeft het gemeentebestuur een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag VTH vastgesteld?). Systeemtoezicht is niet compleet met alleen maar een oordeel op basis van systeemindicatoren. De accountant zal altijd ook een steekproef uit de registraties bekijken om te toetsen of de aanname klopt dat een goed functionerend systeem goede registraties voortbrengt. In de wandeling wordt deze beoordeling van een steekproef van producten wel aangeduid met de term *reality check*.

Systematische informatie en incidentele informatie

De Gemeentewet kende reeds voor de inwerkingtreding van de Wrgt het begrip 'systematische informatie.' De strekking van de artikelen 119 en 120 Gemeentewet is dat het gemeentebestuur slechts bij wet in materiele zin verplicht kan worden om systematische informatie aan een ander bestuursorgaan te verstrekken. De Wrgt introduceerde het (strikt genomen overbodige) wettelijke begrip 'systematische toezichtinformatie' (onder andere in artikel 124h van de Gemeentewet). Het mede op dat artikel gebaseerde '*Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie*' omschrijft systematische toezichtinformatie als "toezichtinformatie die van meer dan één gemeentebestuur of provinciebestuur wordt gevraagd of die vaker dan één keer wordt gevraagd". De wettelijke betekenis ervan is dat een toezichthouder dit soort informatie alleen kan opvragen als hij daarvoor een regeling heeft getroffen met inachtneming van in de wet genoemde grenzen en waarborgen.

Systematische informatie is meer dan 'systeeminformatie'. Hier is het onderscheid van belang tussen periodiek te verstrekken informatie en eenmalig te verstrekken informatie. De verplichting om periodiek informatie te verstrekken behoeft een grondslag in een verordening. *Reality checks*, thema-onderzoeken en andere meer gerichte vormen van eenmalige gegevensverzameling zijn ook systematische informatie. Echter, voor eenmalige gegevensverwerving is slechts een grondslag in het jaarplan van de toezichthouder nodig. In de begripsvorming van de wetgever is de betekenis van de term 'incidentele informatie' beperkt tot de verstrekking van gegevens over één afzonderlijk geval. Dat geval kan op verschillende manieren worden afgebakend: het kan om één bestuursorgaan gaan ("B&W slagen er al jaren niet in het toegewezen aantal statushouders te huisvesten") of ook om één afzonderlijk besluit (een vermoedelijk onrechtmatig afgegeven bouwvergunning). Veelal vindt incidentele informatieverzameling plaats naar aanleiding van een melding, een klacht of een calamiteit.

Interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is een vorm van toezicht waarbij een bestuursorgaan van een geografisch meer omvattende overheid de functie van toezichthouder vervult, terwijl bestuursorganen van geografisch minder omvattende overheden de onder toezicht

gestelden zijn. Interbestuurlijk toezicht is al zo oud als de Gemeentewet. Rijkstoezicht op besturen van provincies en gemeenten heeft zich in allerlei vormen en allerlei gradaties van gestrengheid voorgedaan. Traditioneel werd het IBT juridisch onderscheiden in twee categorieën: repressief toezicht ('schorsing en vernietiging' en preventief toezicht ('onthouden van goedkeuring'). De eerste vorm werd ook wel 'generiek' genoemd, omdat het een werking had los van specifieke taken van onder toezicht staande bestuursorganen. Preventief toezicht daarentegen was 'specifiek' in die zin dat het steeds voor een specifieke taak gold en in een specifieke wet was geregeld. Het ontstaan, na WOII, van de welvaartsstaat bracht een aanzienlijke proliferatie van vormen van interbestuurlijk toezicht met zich mee. Met de Decentralisatienota van 1980 werd voor het eerst een beleidsmatige poging ondernomen om de omvang en de lasten van het interbestuurlijk toezicht te verminderen. Dat leidde tot een geleidelijke reductie van het IBT. In 1983 waren er nog enige honderden verschillende toezichtbepalingen in specifieke wetten. De Commissie-Oosting vond in 2007 nog slechts twaalf interbestuurlijke toezichtarrangementen. In 1983 werd het interbestuurlijk preventief toezicht grondwettelijk ingeperkt. Toen werd het derde lid van artikel 132 Grondwet ingevoerd:

> 2. De wet regelt het toezicht op deze besturen.
> 3. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.

Toezichtarrangement

Een toezichtarrangement is het geheel van regels met betrekking tot informatie, beoordeling en invloedsuitoefening dat een toezichtproces vorm geeft. Het IBT kende vanouds een groot aantal verschillende (voor specifieke belangen bedoelde) toezichtarrangementen. De Wrgt was bedoeld om het interbestuurlijk toezicht terug te brengen tot twee generieke arrangementen. Regels kunnen alle drie de deelprocessen betreffen. In de wettelijke arrangementen van het klassieke interbestuurlijk toezicht stond doorgaans de interventiebevoegdheid centraal; het werd aan de toezichthouder overgelaten nadere invulling te geven aan de wijzen van informatieverwerving en oordeelsvorming. Voor het (generieke) repressieve toezicht bestond al enkele decennia een zogenoemd beleidskader waarin beoordelingsregels waren vervat. De meeste provinciebesturen hebben voor de tweede generieke bevoegdheid (indeplaatsstelling) een vergelijkbaar beleidskader opgesteld. De Wrgt bevat voorts een bepaling voor het verwerven van 'systematische' toezichtinformatie. In het verlengde daarvan hebben de meeste provinciebesturen een regeling getroffen die bepaalt op welke wijze gemeentebesturen welke informatie aanleveren. Over andersoortige informatie bevat de wet geen regels, sommige (aanvullende) provinciale toezichtarrangementen wel.

Horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht (ook wel intra-bestuurlijk toezicht genoemd) is een term die in de praktijk is ontstaan om een veronderstelde relatie tussen het college van burgemeester en wethouders (hierna: college van B&W) en de gemeenteraad te omschrijven. De term suggereert dat de gemeenteraad fungeert als een soort raad van toezicht of raad van commissarissen ten opzichte van B&W. Het wordt doorgaans in verband gebracht met de door de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie naar voren gebrachte drieslag in taken van de raad: kaderstellen, controleren en de vertegenwoordigende functie. Controleren zou dan moeten worden uitgelegd als een soort toezicht dat uitwisselbaar is met en in de plaats kan komen van interbestuurlijk toezicht. Deze gedachte is niet in overeenstemming met het geldend staatsrecht. Naar geldend recht is de raad een bestuursorgaan en onderdeel van het bestuur van de gemeente. Het bestuur van de gemeente is een driehoek van bestuursorganen (raad, B&W en burgemeester) die elkaar

onderling in evenwicht houden. De raad is het hoogste orgaan in het gemeentebestuur (het 'hoofdschap' van de raad; art. 125 Grondwet) en het politiek-bestuurlijke orgaan waar tegenover de beide andere bestuursorganen politiek verantwoording afleggen.

Dit rapport

Hierna staat in hoofdstuk 2 de beleidsreconstructie van de Wrgt centraal. De beschrijving van het interbestuurlijk toezicht vindt vervolgens plaats in hoofdstuk 3 (provincies op gemeenten) en 4 (Rijk op provincies en gemeenten). In hoofdstuk 5 komen de toezichtlasten aan de orde. Hoofdstuk 6 betreft de rechtsvergelijking tussen het Nederlandse stelsel en die van de vijf andere landen. Hoofdstuk 7 is het slothoofdstuk waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord. Bij dit rapport behoort voorts een Bijlagenrapport waarin onder meer de deelvragen, geraadpleegde bronnen, geïnterviewde personen, casestudy's en de landenstudies zijn opgenomen.

2

Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

2.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie van de Wrgt gereconstrueerd. De beleidstheorie is het geheel aan argumenten en kennis op basis waarvan de wetgever verwacht dat een wet tot de beoogde doelen leidt.[11] De beleidstheorie kan ook omschreven worden als "al datgene dat de beleidsvoerder bedenkt en beredeneert om tot zijn beleid te komen".[12] Door het in kaart brengen van de beleidstheorie komen de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen naar voren. Deze veronderstellingen kunnen causaal (oorzaak/gevolg) dan wel finaal (doel/middel) van karakter zijn. De reconstructie van de beleidstheorie is in dit onderzoek nodig omdat de te verzamelen gegevens tegen de achtergrond van de doelen en tussendoelen en de in te zetten instrumenten moeten worden gewaardeerd.

Voor het opstellen van de Wrgt is geen directe aanleiding aan te wijzen. Wel vormde de wet het (voorlopige) sluitstuk van een proces waarin nagedacht werd over een hernieuwde vormgeving van het stelsel van interbestuurlijk toezicht. Er was een directe samenhang met de discussies over de inrichting van de Veiligheidsregio zoals die vlak na de eeuwwisseling werden gevoerd. De belangrijkste gebeurtenissen in dat kader zijn hieronder schematisch opgenomen. In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze, waar nodig, toegelicht.

1-1-2002	VROM-Inspectie gaat van start
1-11-2003	Patstelling debat Veiligheidsregio. Minister BZK vraagt Alders een strategische discussie te leiden over de rol en de organisatie van interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat.
9-11-2004	*Code interbestuurlijke verhoudingen*, overeengekomen tussen IPO, VNG en het Rijk
7-12-2005	Bestuurlijke Werkgroep Alders (hierna: Werkgroep Alders) publiceert rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt*
21-7-2007	Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (hierna: commissie-Oosting) publiceert rapport *Van specifiek naar generiek*
23-8-2008	Kabinetsstandpunt op rapport *Van specifiek naar generiek* aangeboden aan Tweede Kamer

[11] Nelen 2000.
[12] Van de Graaf & Hoppe 2007.

24-2-2010	Advies van de Raad van State over voorstel Wrgt
20-5-2010	Voorstel Wrgt wordt aangeboden aan de Tweede Kamer
27-9-2011	De Tweede Kamer neemt het wetsvoorstel met algemene stemmen aan
22-5-2012	De Eerste Kamer doet het voorstel als hamerstuk af
1-10-2012	Wrgt treedt in werking
1-2-2013	Artikel 5.2, onderdeel A, treedt in werking
1-8-2014	Artikel 1.2, onderdeel J, treedt in werking

In paragraaf 2.2 komt de Code interbestuurlijke verhoudingen aan de orde, dat van belang is in de voorgeschiedenis van de Wrgt. Paragraaf 2.3 omvat de probleemanalyse: wat was in de ogen van de wetgever het probleem waar deze wet een oplossing voor moest bieden? Vervolgens komen in paragraaf 2.4 de instrumenten van de wet aan de orde en de doelen die met de inzet van deze instrumenten beoogd werden. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 geanalyseerd wat de onderlinge relatie tussen probleemanalyse, geformuleerde doelen en ingezette middelen is en hoe de beleidstheorie (ex ante) te beoordelen is. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 2.6 af met de formulering van enkele hoofdlijnen uit de beleidstheorie die richtinggevend zijn voor de bestudering van het vernieuwde IBT in de praktijk in de volgende hoofstukken.

2.2 Voorgeschiedenis: Code interbestuurlijke verhoudingen

De Code interbestuurlijke verhoudingen werd op 9 november 2004 vastgesteld door de besturen van het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), de VNG en het kabinet. De Code ging in op de gewenste vormgeving van de interbestuurlijke verhoudingen en daarmee ook op het IBT. Volgens de VNG is de vaststelling van deze Code het begin van het proces dat uitmondde in de Wrgt. De aanleiding van de Code waren de plannen van de kabinetten-Balkenende I (2002-2003) en II (2003-2006) die door IPO en VNG, zoals vaker, opgevat werden als een tendens tot centralisatie van bevoegdheden. Tevens zorgde de ontwikkeling van de financiële verhoudingen, onder andere de voorgenomen afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting (OZB), voor druk op de bestuurlijke verhoudingen.[13]

De Code interbestuurlijke verhoudingen wijst (in sterk aangezette ideologische bewoordingen) “de verouderde verhouding tussen burgers en de overheid” aan als “één van de essentiële vraagstukken waarvoor Nederland zich aan het begin van de eenentwintigste eeuw gesteld ziet.” Een ‘moderne’ overheid dient als volgt te handelen aldus de Code: [14]

> “Een overheid die past bij de huidige samenleving moet minder betuttelen en meer ruimte bieden aan mensen bedrijven en organisaties. Dat geldt voor álle overheden. Ook elkáár moeten zij meer ruimte bieden.”
>
> […]
>
> “De interbestuurlijke verhoudingen vormen een belangrijke factor in de relatie tussen overheid en samenleving. Nog te vaak is onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Daardoor ontstaat verschil van inzicht over de taken die elke laag op zich moet nemen. Taken worden daardoor soms gebrekkig uitgevoerd, of juist dubbel, of zelfs helemaal niet. Soms zijn ambtenaren

[13] Code interbestuurlijke verhoudingen 2005, p.6.
[14] Idem, p. 5-6.

van verschillende overheden onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. In het ongunstigste geval ontstaat een moeras van relaties en verantwoordelijkheden. Uiteindelijk zijn het de burgers die wegzakken in dat moeras."

Geconcludeerd werd dat Nederland toe zou zijn aan 'nieuwe interbestuurlijke verhoudingen'. Het stroomlijnen van de interbestuurlijke verhoudingen zou leiden tot een betere relatie tussen overheid en burgers en helpen om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Uitwerking van deze gemoderniseerde interbestuurlijke verhoudingen vindt plaats in de volgende drie uitgangspunten in de Code:

- probleemgericht werken,
- een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden en taken, en
- beleidsvrijheid voor decentrale overheden.

De formuleringen in de Code lijken te impliceren dat van een dergelijk overheidsoptreden tot die tijd geen sprake was en dat overheidsprestaties richting burgers sterk te wensen overlieten:[15]

"Probleemgericht werken wil zeggen dat maatschappelijke vraagstukken nadrukkelijk het uitgangspunt vormen voor de verhoudingen. De Code is gebaseerd op een 'interbestuurlijke attitude', die alle overheden bindt. Die attitude wordt gekenmerkt door het besef dat het probleem centraal staat, niet de overheid zelf. Het probleem wordt vervolgens opgelost door díe overheid die daarvoor het best is toegerust. Het Rijk bemoeit zich bijvoorbeeld niet met zaken die tot de autonomie van een gemeente of provincie horen. Wanneer er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, dan is de bemoeienis zo beperkt mogelijk.

Probleemgericht werken gebeurt tegen de achtergrond van het overkoepelende concept van 'beleidsvrijheid'. […] Met probleemgericht werken verschuift de nadruk van het proces naar het resultaat. De sturing zal daarop aansluiten doordat gemeenten en provincies op hun eigen manier resultaten behalen."

Onder andere de volgende afspraak wordt gemaakt tussen het IPO, VNG en het kabinet:[16]

"Het verticale toezicht wordt beperkt en de uitvoering van beleid wordt belangrijker. Doel is het aantal regels terug te dringen, evenals gedetailleerd medebewind en het aantal specifieke uitkeringen."

De beperking van het toezicht wordt verderop in de Code nader toegelicht en uitgewerkt. De vereenvoudiging van het toezicht blijkt tevens te moeten bijdragen aan de terugdringing van administratieve lasten. Toezicht dient er volgens de ondertekenaars van de Code voor te zorgen dat doelstellingen worden gehaald; er mag geen bureaucratie ontstaan die zichzelf in stand houdt.[17] Het uitgangspunt wordt geformuleerd dat het verticaal interbestuurlijk toezicht beperkt wordt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn. Dit impliceert het volgende, zo valt te lezen:

- "Provincies en gemeenten leggen zelf rekenschap af aan burgers en bedrijfsleven. […];
- Horizontale verantwoording is een zaak tussen het college en de gemeenteraad of provinciale staten, alsook tussen organisatie en bestuur (vormen van verzelfstandiging);
- Daarnaast zijn Rijk, provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk voor hun eigen

[15] Code interbestuurlijke verhoudingen 2005, p. 6.
[16] Idem, p. 7.
[17] Idem, p. 12.

kwaliteitszorgsysteem. Prestatievergelijking kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren, bijv. via benchmarking en kwaliteitshandvesten;
- Verticaal interbestuurlijk zelf moet efficiënt worden ingericht. Dat betekent in beginsel: toezicht door één toezichthouder en dus geen stapeling van toezicht."

De opstellers van de Code verwijzen naar het traject onder leiding van de toenmalige Commissaris van de Koningin (hierna: CdK) van Groningen, de heer Alders, als te ondernemen actie binnen de resterende regeerperiode. Dit traject moet leiden tot het opstellen van "criteria en randvoorwaarden voor effectieve, efficiënte en transparante interbestuurlijke toezichtarrangementen."[18] Zie in de volgende paragraaf voor de bespreking van het rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt* van de Werkgroep Alders.

De partners hebben daarnaast de Raad van State (hierna: RvS) gevraagd een periodieke beschouwing op te stellen over de interbestuurlijke verhoudingen. De RvS bracht op 20 oktober 2006 voor de eerste maal deze beschouwing uit onder de titel *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*.[19] Ten aanzien van de ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht merkt de Raad het volgende op:

"Het wettelijk geregelde toezicht wordt vaak gebruikt om als "hogere" overheid de "lagere" overheden een bepaald gedrag voor te schrijven […]. Terwijl vroeger toezicht werd ingezet om nationale beleidsvoorkeuren door te zetten, is thans de kwaliteit van de bestuurlijke dienstverlening belangrijker geworden. Toezicht wordt toezien op het nakomen van prestatieafspraken. Daarnaast wordt echter meer en meer gewerkt met horizontale toezichtmiddelen (als gevolg van de dualisering), hetgeen er op duidt dat gelijkwaardigheid een plaats behoudt naast een behoefte aan aangescherpt hiërarchisch toezicht."

2.3 Probleemanalyse

2.3.1 Gepercipieerde problemen

De memorie van toelichting (hierna: MvT) bevat in paragraaf 3 een bondige probleemanalyse van de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht ten tijde van de indienen van het wetsvoorstel. Paragraaf 3 begint met een algemene omschrijving van het doel van interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht is, zo valt te lezen, "een onderdeel van een stelsel van *checks and balances* om 'waar nodig' de eenheid van de gedecentraliseerde eenheidsstaat te bewaken."

De MvT vervolgt met de stelling dat, indien de wetgever besluit om taken in medebewind te laten uitvoeren door gemeenten en provincies, dit impliciet inhoudt dat dit bestuursorgaan naar de mening van de wetgever uitstekend in staat is om de overheidstaak naar behoren effectief en efficiënt uit te voeren. Dit brengt tevens met zich mee dat de rijksoverheid differentiatie en prioriteitsstelling in de decentrale uitvoeringspraktijk dient te aanvaarden.[20] Interbestuurlijk toezicht is (slechts) bedoeld voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen bij de uitvoering van deze medebewindstaken.[21]

Volgens de MvT was de toenmalige uitoefening van het interbestuurlijk toezicht niet in lijn met deze uitgangspunten. Het Rijk en de provincie keken over de schouder van gemeenten

[18] Code interbestuurlijke verhoudingen 2005, p.21.
[19] Zie het advies van de RvS (W04.05.0207/I), bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VII, 22, p. 43.
[20] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.5.
[21] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.3.

mee of de taken goed werden uitgevoerd en deden het werk van gemeenten "nog eens over". Gemeenten kregen op die wijze in de praktijk niet de ruimte om taken naar eigen inzicht uit te voeren. Bovendien maakten toezichthouders onder mom van toezicht nadere sectorspecifieke instructies en meetlatten waarmee het wettelijk kader wordt ingevuld en dus nadere normstelling plaatsvindt. In de MvT wordt de administratieve lastendruk die hiervan het gevolg was ook als bezwaar genoemd. Hierop volgt deze conclusie:[22]

> *"In het interbestuurlijke toezicht is de balans te zeer doorgeslagen naar het bewaken van de eenheid en is soms uit het oog verloren dat provincies en gemeenten niet zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van de rijksoverheid. Deze onevenwichtigheid komt tot uitdrukking in een veelheid aan specifieke toezichtbepalingen waarmee in feite wordt afgedaan aan de vrijheid van handelen die hoort bij decentralisatie. Het kabinet is van mening dat een veelheid aan specifieke toezichtbepalingen weinig blijk geeft van vertrouwen in medeoverheden."*

Anders gezegd, er was volgens de MvT te veel specifiek toezicht in bijzondere wetten en de toepassing van het (specifiek) interbestuurlijk toezicht door het bestuur was te weinig terughoudend. De veronderstelde ingrijpende bemoeienis van toezichthouders deed afbreuk aan de autonomie van gemeenten en provincies en aan de zelfstandige positie die hen toekomt binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

"De rijksoverheid moet zich bij IBT, behoudens in spoedeisende gevallen, terughoudend opstellen en provinciale staten en de raad eerst de ruimte geven hun controlerende rol te vervullen."

Het veronderstelde gebrek aan terughoudendheid en het teveel aan bemoeienis met gemeentelijke (en provinciale) aangelegenheden wordt in de MvT afwisselend gekwalificeerd als een gevolg en als een teken van een bestuurscultuur van wantrouwen in de taakuitoefening door decentrale overheden vanuit met name het Rijk en in mindere mate de provincie.

Een tweede veronderstelling in de MvT is dat het aantal specifieke toezichtbepalingen in bijzondere wetten alsmaar was toegenomen. De veelheid van specifieke toezichtarrangementen, tezamen met veronderstelde overmatige bemoeizucht van toezichthouders had volgens de MvT problematische consequenties voor het bestuurlijk functioneren. Het leidde onder andere tot "een gebrek aan bestuurlijke effectiviteit en efficiency" en "een overmaat aan bestuurlijke drukte". Bovendien zou er verwarring heersen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende bestuurslagen, waardoor "een stapeling aan toezicht" zou zijn ontstaan. Ten gevolge hiervan zouden gemeenten en provincies hoge administratieve toezichtlasten ervaren en zou er een gebrek aan transparantie zijn.

De ernst van deze gepercipieerde problemen vergde ingrijpende veranderingen. "De daarmee ontstane situatie van een stelsel van IBT, waarbij voor elk gedecentraliseerd beleidsterrein specifieke toezichtarrangementen worden gehanteerd, is naar de mening van het kabinet niet langer werkbaar."[23] Ook op andere plekken in de MvT komt de noodzaak

[22] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.4.
[23] MvT, p.4.

om in te grijpen naar voren: zo wordt een 'breuk met het verleden' in de vorm van een stelselwijziging aangekondigd.[24]

2.3.2 Oorzaak

De verklaring die in de memorie van toelichting te lezen is voor deze stand van zaken luidt als volgt. De generieke toezichtinstrumenten (schorsing & vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing) waren gaandeweg in onbruik geraakt, of zijn – in het geval van taakverwaarlozing – nooit echt gebruikt. Door het steeds verder toenemen van medebewind was sprake van een steeds grotere verwevenheid van rijksbeleid en decentraal beleid. Die grotere verwevenheid vroeg om lichtere vormen van bijsturing, vergeleken met het zware generieke instrumentarium. Er zou ook sprake zijn van onbekendheid met de generieke instrumenten. Maar duidelijk was dat er een 'bestuurlijk taboe op (de dreiging met) interventies met generieke instrumenten in het domein van een andere bestuurslaag' rustte.[25] Een dergelijke (ervaren) drempel om deze instrumenten in te zetten zou eraan bij hebben gedragen dat zij nauwelijks ingezet werden.

Uiteindelijk resulteerde een situatie "van een stelsel van interbestuurlijk toezicht, waarbij voor elk gedecentraliseerd beleidsterrein specifieke toezichtarrangementen worden gehanteerd".[26] Bovendien zou er sprake zijn geweest van een soort zichzelf versterkend effect, een spiraalbeweging. Volgens Oosting verliep deze beweging als volgt: "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."[27]

Deze veronderstelde veelheid aan specifieke toezichtbepalingen had tot gevolg dat afgedaan werd aan de vrijheid van handelen die hoort bij decentralisatie en dat weinig blijk gegeven wordt van vertrouwen in medeoverheden.[28] Met deze probleemanalyse wordt in de MvT dus een directe relatie gelegd tussen een alomtegenwoordigheid van specifiek toezichtinstrumenten en de hierboven beschreven problemen die zich voordeden bij de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht. Daarbij kwam ook nog, dat toezichthouders wettelijke normen vaak invulden met eigen beoordelingsmaatstaven en instructies waaraan gemeentebesturen zich dan dienden te houden. "Onder het mom van toezicht vindt nadere normstelling plaats over de wijze waarop de wettelijk gevorderde taak moet worden uitgevoerd". In de MvT heet dit, in navolging van Oosting, *oneigenlijk toezicht.*[29]

2.4 Beoordeling van de beleidstheorie

2.4.1 Memorie van toelichting

De probleemanalyse zoals gepresenteerd in de MvT is op onderdelen casuïstisch, onvoldoende duidelijk en slecht of niet empirisch onderbouwd. De analyse bevat stevige (empirische) claims over het slecht functioneren van het interbestuurlijk toezicht, maar verschaft hiervoor nauwelijks tot geen empirische onderbouwing.

[24] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.4.
[25] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.5.
[26] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.4.
[27] commissie-Oosting 2007, p.64.
[28] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.4.
[29] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.3. Elders, op p. 5 van de MvT, vindt men de stelling: "Oneigenlijke toezicht*bepalingen* (curs. PF) worden in ieder geval gesaneerd".

Om enkele voorbeelden te noemen: het aantal specifieke toezichtbepalingen in bijzondere wetgeving zou alsmaar toegenomen zijn. In werkelijkheid was het aantal bepalingen in bijzondere wetgeving die interventies in de gemeentelijke beleidsvoering mogelijk maken in de laatste decennia van de 20ste eeuw juist sterk afgenomen. De commissie-Oosting kon niet meer dan een twaalftal toezichtarrangementen vinden om door te lichten. De MvT bevat verder de stelling dat er sprake was van "een ingrijpende bemoeienis" van toezichthouders met de gemeentelijke beleidsvoering, van voortdurend over de schouder meekijken en van het overdoen van de taak van het gemeentebestuur. Er is geen enkele empirische onderbouwing voor deze claim. In de praktijk waren interbestuurlijke toezichthouders, voor zover die in het begin van deze eeuw nog functioneerden, steeds terughoudender geworden.

Een opvallende uitzondering was de in 2002 opgerichte VROM-inspectie. Deze inspectie was in het leven geroepen om te bewerkstelligen dat de gemeentebesturen beter zouden gaan handhaven op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening.[30] In zogenoemde VROM-brede gemeente-onderzoeken werd het VTH-beleid van alle gemeenten eenmaal doorgelicht. De uit die onderzoeken resulterende rapporten werden publiek gemaakt. De VROM-inspectie had overigens geen bevoegdheden om te interveniëren en heeft dat ook nooit gedaan. Niettemin wekte het optreden van de VROM-inspectie veel weerstand op onder gemeentebestuurders – zoveel weerstand dat een voorgenomen tweede ronde van VROM-brede gemeenteonderzoeken nooit van de grond is gekomen. De bewering in de MvT aangaande het "over de schouder meekijken" van de toezicht-houder verwijst vermoedelijk vooral naar die ronde van VROM-brede gemeenteonderzoeken.

De wetgever claimt in de MvT dat de veronderstelde grote hoeveelheid toezicht veel administratieve lasten met zich meebracht. Het wordt echter niet duidelijk wat de omvang van de interbestuurlijke administratieve lasten was, laat staan welk deel daarvan toegeschreven kon worden aan het hanteren van specifieke toezichtinstrumenten. Erkend werd dat er nog geen cijfers beschikbaar waren over de hoogte van de interbestuurlijke toezichtlasten:[31]

> *"Momenteel wordt een nulmeting uitgevoerd naar de huidige interbestuurlijke toezichtlasten. Op basis van deze nulmeting kan in de toekomst worden vastgesteld of de verschuiving van specifiek naar generiek interbestuurlijk toezicht daadwerkelijk tot minder lasten heeft geleid."*

Het is onduidelijk hoe groot de (destijds gemaakte of verwachte toekomstige) lasten waren. Bovendien werd geen oordeel gegeven over de vraag of de lasten 'te' hoog waren en hoe je tot een dergelijk oordeel zou kunnen komen.

Ook op een ander punt is geen sprake van een onderbouwing in de MvT. Gesproken wordt over een gebrek aan vertrouwen in decentrale taakuitoefening, zonder nadere specificatie of empirische voorbeelden. Als daar al sprake van was, dan gold dat opnieuw de gemeentelijke uitvoering van VTH-taken. In de laatste decennia van de 20ste eeuw was veel empirisch onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering van VTH-taken, en daaruit bleek steeds opnieuw dat er grote tekortkomingen waren. Als er op dit

[30] De MvT bij de wet Instelling Inspectoraat Generaal VROM begint met de uitspraak "Versterking van de handhaving is één van de topprioriteiten van het kabinet". Zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28 744, 4, p. 1.
[31] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.31.

punt al een gebrek aan vertrouwen in de gemeentebesturen was, dan was dat gebaseerd op gedegen onderzoek, onder meer het langjarig onderzoeksproject *Handhaven op niveau*.[32]

Ten slotte wordt in de MvT geclaimd dat er sprake is van een steeds verder teruggedrongen generiek toezicht, ten faveure van specifiek toezicht. Uit registraties van het ministerie van BZK blijkt echter dat de vernietiging in elk geval al sinds de Tweede Wereldoorlog sporadisch werd toegepast en steeds als ultimum remedium werd ervaren.

Een verklaring voor de geringe onderbouwing in de MvT van enkele veronderstellingen zou kunnen zijn dat aan het wetsvoorstel enkele rapporten vooraf gingen, met name die van de Werkgroep Alders en van de commissie-Oosting. Als deze rapporten de empirische onderbouwing leveren voor de probleemanalyse behoeft de MvT die niet in extenso te herhalen. Bij een nadere beschouwing van deze rapporten blijkt dat die onderbouwing ook daarin slechts in zeer beperkte mate te vinden is.

2.4.2 Werkgroep Alders

De Werkgroep Alders kreeg eind 2003 de opdracht om een strategische discussie te leiden over de rol en de organisatie van interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat in algemene zin. De directe aanleiding voor deze discussie lag bij de problemen omtrent de aansturing van en het toezicht op de veiligheidsregio's die in oprichting waren in reactie op de rampen in Enschede en Volendam. Ook op andere terreinen speelden verwante vraagstukken.[33]

Eind 2005 presenteerde de Werkgroep zijn rapport. Deze Werkgroep laat zich in vergelijkbare bewoordingen als later de memorie van toelichting uit over het functioneren van het interbestuurlijk toezicht en de knelpunten die zich voordeden. Het oordeel van de Werkgroep luidt samengevat:[34]

> *"Het huidige stelsel van toezicht vormt een verbrokkeld geheel waarbij het toezicht zich ook dreigt te vervreemden van het doel c.q. het maatschappelijk effect. Dat maatschappelijk effect of anders gezegd, de feitelijke maatschappelijk doorwerking dient het doel te zijn van het toezicht."*

Alders concludeert dat het stelsel lijdt aan een gebrek aan eenduidigheid en aan effectiviteit, een overlap van toezicht en hieraan gerelateerd een "schier eindeloze" gegevensopvraag en onduidelijke verantwoordelijkheden. Bovendien is er bij de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht te weinig aandacht voor horizontale verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en provincies die aan betekenis hebben gewonnen na de invoering van het dualisme bij deze bestuurslagen.[35]

Echter, ook bij Alders ontbreekt veelal een empirische fundering voor deze beweringen. Dat is wellicht verklaarbaar uit het gegeven dat de rapportage sterk steunde op de resultaten van discussies in bestuurlijke workshops waarin praktijkervaringen van gemeenten en provincies werden gedeeld. Bovendien waren de werkzaamheden van de Werkgroep sterk gericht op het ontwikkelen van een herzien beleidskader met vernieuwde uitgangspunten voor het interbestuurlijk toezicht. Een voorbeeld hiervan biedt de volgende passage:[36]

[32] Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving 1998.
[33] Bestuurlijke Werkgroep Alders 2005, p.3. Vermoedelijk doelde Alders hiermee op problemen rond taakverwaarlozing.
[34] Idem, p.6.
[35] Idem, p.21-23.
[36] Idem, p.22.

> *"De indruk bestaat dat bij verschillende ministeries en bij diverse regelingen toezicht steeds een eigen vorm heeft gekregen. Waarbij diverse ministeries hun eigen interpretatie hebben van ministeriële verantwoordelijkheid, systeemverantwoordelijkheid en rijksbelangen. Dit heeft er mede toe geleid dat het ene beleidsonderwerp een "zwaar opgetuigd" interbestuurlijk toezichtarrangement kent en het andere een "licht opgetuigd" arrangement of geen."*

In hoeverre deze indruk gerechtvaardigd was en stoelt op objectieve gegevens, wordt niet uitgewerkt.[37] Ook wordt niet besproken in hoeverre die geconstateerde differentiatie gerechtvaardigd was. Men ging er voetstoots van uit dat een 'one size fits all'-benadering beter was dan het klassieke 'form follows function', waarbij maatwerk wordt geleverd in de verschillende toezichtarrangementen.

Evenmin wordt in het rapport diepgravend ingegaan op een analyse van de oorzaken van de geconstateerde problemen. Wel wijst ook Alders erop dat problemen voortkomen uit de aanwezige bestuurscultuur en bestaande bestuurlijke verhoudingen.[38] Het probleem dat hierdoor volgens Alders ontstaat, namelijk dat pappen en nathouden gebruikelijker is dan kiezen en doorzetten, komt echter niet terug in de memorie van toelichting. Dit is opmerkelijk, aangezien deze analyse erop wijst dat een toezichthouder zich ook wel eens *te terughoudend* opstelde.

Andere oorzaken die Alders aanwijst voor het disfunctioneren van het interbestuurlijk toezicht zijn de kwaliteit en kwantiteit van wet- en regelgeving en toezichtarrangementen: onvoldoende onderlinge afstemming tussen en binnen ministeries en de overmaat en complexiteit van wet- en regelgeving. Daarnaast zou de afweging of interbestuurlijk toezicht voor een bepaald beleidsonderwerp een noodzakelijk, effectief en doelmatig instrument is, vaak niet expliciet gemaakt worden. Voorts zou de 'verwarring over de afbakening van begrippen binnen de brede begripsvorming rondom toezicht (zoals verantwoording, kwaliteitszorg, handhaving, e.d.)' ook bijdragen aan de '*beleving* van de problematiek'.[39] Anders dan de wetgever wijst Alders de woekering van vormen van specifiek toezicht, althans niet direct, aan als belangrijkste oorzaak voor het gepercipieerde disfunctioneren van het IBT.

2.4.3 Commissie-Oosting

De commissie-Oosting was door de minister gevraagd om in het verlengde van het rapport van Alders, interbestuurlijke toezichtarrangementen door te lichten aan de hand van de criteria van Alders om vervolgens een oordeel te vellen over de voortzetting van de betreffende toezichtvormen.[40] Uitgangspunt hierbij was het streven van het kabinet naar een vermindering van het specifiek interbestuurlijk toezicht. De commissie diende dan ook de vraag beantwoorden of er voldoende rechtvaardiging bestond om het onderzochte specifieke toezichtarrangement te behouden (nee, tenzij-principe).

[37] Men had het niet bij een "indruk" hoeven laten. Reeds in 1977 publiceerde het instituut voor Bestuurswetenschappen een studie over de variatie aan regelingen (waaronder toezichtarrangementen). Zie Poelje 1977. Sedert dien is de verkokering van wetgeving niet alleen steeds een punt van discussie geweest, er is ook veel aan gerepareerd,
onder meer met behulp van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.
[38] Bestuurlijke Werkgroep Alders 2005, p.21.
[39] Idem, p.21.
[40] commissie-Oosting 2007, p.9.

Voor Oosting gold het rapport van Alders en de kabinetsreactie daarop als vertrekpunt. Oosting maakte zelf geen afzonderlijke probleemanalyse. De commissie merkt het onderstaande op over het gebruik van generieke en specifieke toezichtinstrumenten:[41]

> *"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."*

Uitgangspunt is dus dat het generieke toezicht moet prevaleren boven het specifiek toezicht (door Oosting aangeduid als "omkering van de bewijslast: geen specifiek toezicht, tenzij") en dat het derhalve noodzakelijk is om specifiek toezicht door te lichten en waar mogelijk "terug te dringen". Bij de doorlichting van de specifieke toezichtarrangementen komt wel naar voren dat de verschillende toezichthouders zelf van oordeel zijn dat het door hen uitgeoefende toezicht in overeenstemming zijn met het normatieve kader van Alders. Dit kader is in essentie dat er ruimte bestaat voor vormen van specifiek toezicht bij het bewaken van een hoger belang, het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden en het voorkomen van patstellingen, belangenverstrengelingen en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden.[42]

Oosting herformuleert deze afwijkingsmogelijkheden tot gevallen van inpassing van het functioneel bestuur (van de waterschappen in het algemeen provinciaal beleid), voor de situatie van uitvoeringsvervlechting en als het gaat om het in gebreke blijven van decentrale overheden in het uitvoering geven aan hun verantwoordelijkheid voor handhaving.[43] Uitvoeringsvervlechting treedt volgens Oosting op wanneer de hogere overheid een eigen wettelijke verantwoordelijkheid heeft in de uitvoering waarbij zij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie. Het enige voorbeeld dat Oosting hiervan noemt is de Wet op de Veiligheidsregio's.[44]

Het model voor interbestuurlijke invloedsuitoefening (samengevat) opgenomen zoals Oosting dat voor ogen had, ziet er als volgt uit.

OBJECT VAN TOEZICHT		**ROL SPECIFIEK TOEZICHT**
Besluiten	Algemeen verbindende voorschriften Besluiten van algemene strekking	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. Uitzondering: inpassing functioneel bestuur
	Beschikkingen	Geen specifiek interbestuurlijk toezicht, maar uitsluitend toezicht via de generieke instrumenten.

[41] Idem, p.11.
[42] Commissie-Oosting 2007, p.9.
[43] Idem, p.20.
[44] Idem, p.84.

		Beïnvloeding van de (kwaliteit van de) decentrale taak-behartiging 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 taak-behartiging via: zie bij beschikkingen. Uitzondering: situatie van “uitvoeringsvervlechting

De commissie oordeelt dat in een groot deel van de doorgelichte toezichtarrangementen geen sprake is van een dergelijke rechtvaardigingsgrond. Vaak zou het bestaan van specifieke toezichtvormen ten onrechte gerechtvaardigd worden met motieven als kwaliteitstekort of rekkelijke en/of vage invullingen van het hogere algemene belang.

2.4.4 Conclusie beleidstheorie

Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht is ingediend om bepaalde gepercipieerde problemen in het interbestuurlijk toezicht te verhelpen. In de eerste plaats zou een veelheid aan specifieke toezichtbepalingen hebben geleid tot een omvangrijke, ingrijpende en gevarieerde bemoeienis van met name het Rijk met provinciale en gemeentelijke aangelegenheden. Dit zou zijn ingegeven door een gebrek aan vertrouwen in de taakuitvoering van gemeenten en provincies vanuit het Rijk. Gemeenten en provincies ervoeren deze bemoeienis als teken van wantrouwen. Door een gebrek aan terughoudendheid vanuit de (rijks)toezichthouders werd afbreuk gedaan aan de autonomie van de gemeenten en provincies en ontstond verwarring over de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast zouden hierdoor problemen zijn ontstaan in het functioneren van het bestuurlijk stelsel, zoals verminderende bestuurlijke effectiviteit, bestuurlijke drukte en een gebrek aan transparantie.

Voor deze stellingen wordt geen empirische onderbouwing aangedragen. Veel van de stellingnamen in de MvT weerspiegelen of herhalen beweringen die te vinden zijn in de rapporten van Alders en Oosting. Echter, ook deze beide rapporten ontberen een grondige empirische onderbouwing van empirische uitspraken. Beide onderzoeken zijn eerder een normatieve beoordeling van de inrichting van het interbestuurlijk toezicht dan een weergave van de feitelijke praktijk. De rechtvaardiging voor het wetsvoorstel lijkt dan ook veel meer gebaseerd op een normatief-juridische visie op interbestuurlijke verhoudingen dan op een empirisch onderbouwde probleemanalyse. Deze veranderde normatief-staatsrechtelijke visie is vermoedelijk een resultante van het langjarig overleg tussen VNG en kabinet, overleg dat steeds resulteerde in verklaringen als de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. In de MvT en de voorgaande rapporten zijn overigens slechts impliciete indicaties van een ander staatsrechtelijk regime te vinden. Niettemin kan het als volgt worden gereconstrueerd.

Volgens de bestaande staatsrechtelijke opvattingen was er weliswaar geen (organisatorische) hiërarchie tussen de bestuurslagen, maar beschikten het Rijk en in mindere mate de provincie wel over enkele hiërarchisch werkende instrumenten (regelgeving, toezicht en financiële verhoudingen). De rechtvaardiging van deze instrumenten was gelegen in de noodzaak om de eenheid in de gedecentraliseerde eenheidsstaat te bewaken. Meer in het bijzonder was er een leer over de geaccepteerde "motieven voor (repressief en preventief) toezicht". Veelal werden de volgende motieven genoemd: het coördinatiemotief, het beleidsbewakingsmotief, het motief van kwaliteitsbewaking en het financiële motief. Hoewel deze motieven niet scherp omlijnd waren en steeds aanleiding gaven tot discussie, drukten zij wel uit dat men allerlei gronden aanwezig achtte voor bemoeienissen van het Rijk of het provinciaal bestuur met het bestuur van de gemeente. Decentralisatie, het overdragen van taken in medebewind aan gemeenten, werd zelfs in veel gevallen alleen maar verantwoord geacht indien de wetgever de minister verplichtte om een zekere mate van (specifiek) toezicht op die taakuitoefening te houden.[45] De klacht over de praktijk was doorgaans dat de minister daar maar weinig van terecht bracht. Geen overdaad aan bemoeienis, maar juist een toezichttekort. Deze klacht vindt men nog terug in het rapport van Alders, waar deze erover rept dat bij het interbestuurlijk toezicht "pappen en nathouden gebruikelijker is dan kiezen en doorzetten".

De Wrgt vormt, zonder dat de MvT het met zoveel woorden zegt, een duidelijke normatieve breuk met dit staatsrechtelijke verleden. De probleemanalyse in de MvT begint wel met een verwijzing naar de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de daarbij behorende functie van interbestuurlijk toezicht als onderdeel van de *checks and balances* in die staat. Maar dan wijkt het betoog meteen al fors af van de heersende opvattingen:

> "Indien de wetgever besluit om taken in medebewind te laten uitvoeren door gemeenten en provincies, houdt dat impliciet in dat dit bestuursorgaan naar de mening van de wetgever uitstekend in staat is om de overheidstaak naar behoren effectief en efficiënt uit te voeren".
> […]
> "De decentralisatie van taken naar provincies of gemeenten impliceert vertrouwen van de rijksoverheid in de decentrale taakuitoefening. Tevens veronderstelt territoriale decentralisatie van taken, zeker als deze gepaard gaat met een grote mate van beleidsvrijheid, het aanvaarden door de rijksoverheid van differentiatie en prioriteitstelling in de decentrale uitvoeringspraktijk."

Dit zijn (onbewust) uitdrukkingen van een nieuwe norm, die in diezelfde tijd ook werd verwoord als 'je gaat er over of niet'.[46] Samengevat komt deze doctrine op het volgende neer. De drie bestuurslagen zijn in alle opzichten gelijk en gelijkwaardig. Enigerlei vorm van hiërarchie tussen de bestuurslagen moet derhalve worden afgewezen. In plaats daarvan behoort er sprake te zijn van een duidelijke taakverdeling met afgebakende verantwoordelijkheden. Het Rijk is in deze taakverdeling verantwoordelijk voor wetgeving, de gemeenten en provincies voor de uitvoering van de taken die in de wetgeving besloten liggen, zo zegt ook de MvT. Voor zover in dit stramien interbestuurlijk toezicht al passend is,

[45] Zie Instituut voor Bestuurswetenschappen 1975 (*Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*). Dit omvangrijke rapport (meer dan duizend pagina's vervat in twee delen) bevat een grondige literatuurstudie over "De Bestuurlijke Organisatie en het toezicht op de gemeentebesturen" (dl 1, p 301-340. Alle toenmaals relevante literatuur wordt behandeld. Het biedt een goed beeld van de toezichtdoctrine van die tijd. In nadien verschenen rapporten en artikelen werd het IBW-rapport voor wat interbestuurlijk toezicht betreft doorgaans als een uitgangspunt genomen. In het Eindrapport van de Werkgroep Herziening Gemeentewet 1980 bijvoorbeeld wordt de indeling in vijf motieven voor (preventief) toezicht probleemloos overgenomen. Het bestuursrechtelijk georiënteerde rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht 1984 bevat een hoofdstuk van 90 pagina's over het interbestuurlijk toezicht. Ook in dat hoofdstuk is het bestaan van een grote variatie aan preventieve toezichtarrangementen een onproblematisch uitgangspunt.

[46] Zie Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie 2005.

dient dat met grote terughoudendheid te worden uitgevoerd; alleen in 'spoedeisende gevallen' en bij 'risico's en knelpunten'. Indien het Rijk invloed wil uitoefenen op deze taakuitvoering, dan dient het dit via het stellen van algemeen verbindende voorschriften te doen en niet via (oneigenlijk) toezicht. In deze periode kwam ook sterk de gedacht op over de gemeente als 'eerste overheid'. De verschuiving van taken richting decentrale overheden nam daardoor in betekenis toe. Deze staatsrechtelijke subsidiariteit, ook neergelegd in bijvoorbeeld de aanwijzingen voor de regelgeving, versterkt in de discussies tussen Rijk, provincie en gemeenten de positie van de decentrale overheden en maakt ze belangrijker (en gelijkwaardiger). In dit kader komt het ultimum remedium-karakter van het generiek toezicht op en dat blijkt ook duidelijk uit het beleidskader spontane schorsing uit 2006.

Dit nieuwe normatieve kader geeft vooralsnog geen duidelijk antwoord op de vraag wat te doen met concrete verschijnselen als beleidsvervlechting, gemeentegrensoverstijgende vraagstukken, overlap en strijdigheid van belangen en bestuurlijke bijziendheid. Het gerevitaliseerde generieke toezicht, terughoudend uitgeoefend, zou voldoende moeten zijn om alle bestuurlijke fricties het hoofd te bieden. Toch wees Oosting al op het risico dat het Rijk in de verleiding zou kunnen komen om de medebewindswetgeving steeds gedetailleerder te maken, bij gebrek aan andere instrumenten voor invloedsuitoefening. Dat zou een pervers effect zijn: het zou immers eveneens afbreuk doen aan de autonomie van gemeenten en provincies.[47]

2.5 Doelen Wrgt

Zoals uit de voorgaande paragraaf bleek, achtte de wetgever een stelselwijziging van het interbestuurlijk toezicht noodzakelijk. Deze stelselwijziging heeft vorm gekregen in de Wrgt.[48] De wet bevat een veelheid aan wijzigingen, zowel in de organieke wetten als in bijzondere of sectorwetgeving. Deze instrumenten/middelen kennen verschillende, deels overlappende oogmerken. Deze oogmerken kunnen ook gezien worden als directe doelen. Door de inzet van deze instrumenten heeft de wetgever bepaalde, hogere doelen voor ogen. Deze paragraaf start met het beschrijven van de belangrijkste ingezette middelen en de directe doelen alsmede de rechtvaardiging voor de keuze van deze instrumenten. Tevens worden achterliggende tussen- en hoofddoel(en) in kaart gebracht.

Directe doelen

De wetgever geeft in de MvT bij de Wrgt aan dat de wet een verandering behelst van het stelsel van IBT. In essentie is de strekking van deze wet het vereenvoudigen van het interbestuurlijk toezichtstelsel door het schrappen van een grote hoeveelheid specifieke toezichtbepalingen.[49]

> *"In de kern is onderhavig voorstel van wet een verandering in het stelsel van interbestuurlijk toezicht. Dit stelsel zal sterk worden vereenvoudigd en worden aangepast aan de met de dualisering verbeterde democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten."*

[47] Interessant in dit kader is dat recent in de rapporten van de commissies Von der Donk en Van Zwol, het uitgangspunt 'Je gaat er over of niet', wordt ingeruild voor het besef dat je er samen over gaat. Van Zwol stelt dat juist daarom interbestuurlijk toezicht niet meer past. Zie het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur, Maak Verschil, Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven, *Kamerstukken II* 2015–2016 31 490, 198 en het rapport van de Commissie van de Donk 2016.

[48] Daarnaast heeft de stelselwijziging van het interbestuurlijk toezicht haar beslag gekregen in een apart wetstraject voor het interbestuurlijk toezicht vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op gemeenten. Hiertoe is de Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen ingediend.

[49] MvT, p.4.

De wetgever verwijst meermalen naar de (democratische) controlemogelijkheden van gemeenteraden en Provinciale Staten (hierna: PS) die na de invoering van het dualisme "beter gepositioneerd zijn" om het college van B&W en de burgemeester, respectievelijk, Gedeputeerde Staten (hierna: GS) en de CdK te controleren. De rijksoverheid moet daar bij de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht rekening mee houden en zich zeer terughoudend opstellen. De verantwoording van het college van B&W en de burgemeester aan de raad en GS en de CdK aan PS is volgens de MvT de kern van "het horizontale stelsel van *checks and balances*". De wet beoogt dat het toezicht meer rekening houdt met deze verhoudingen. Daarnaast lijkt de MvT ook te stellen dat met de dualisering een voorwaarde is vervuld voor een veel meer terughoudende vorm van interbestuurlijk toezicht:

> *"Verticaal toezicht moet zoveel mogelijk plaats maken voor horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Hiermee wordt aangesloten bij de dualisering van provincies en gemeenten."*

Om het toezicht te vereenvoudigen stelt de wetgever verschillende instrumenten voor. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Tussendoelen

Bij het opnieuw vormgeven van dit stelsel van interbestuurlijk toezicht heeft de wetgever zich sterk gebaseerd op de uitgangspunten en voorstellen die Alders en Oosting naar voren brachten.

De Werkgroep Alders beoogde de volgende doelstellingen te verwezenlijken door het opstellen van een stappenplan om toezichtarrangementen door te lichten:

- het verbeteren van de kwaliteit van de interbestuurlijke toezichtarrangementen;
- het stroomlijnen en vereenvoudigen van het interbestuurlijk toezicht tussen overheden;
- het verminderen van de toezichtlast door een doelmatiger organisatie binnen de interbestuurlijke toezichtarrangementen;
- een beter gebruik van andere instrumenten als voorwaarde voor het extensiveren en anders organiseren van het interbestuurlijk toezicht.[50]

De wetgever neemt deze doelen, hoewel anders geformuleerd, grotendeels over. In de memorie van toelichting valt te lezen dat het kabinet het interbestuurlijk toezicht efficiënter, effectiever en meer transparant wil maken. Deze doelen kunnen gekarakteriseerd worden als hoger gelegen doelen ten opzichte van de hierboven genoemde directe doelen. Hierbij hanteert het kabinet de principes van *nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit* en *proportionaliteit*.[51] Deze principes dienen vorm krijgen met de wetswijziging. In de MvT wordt niet geëxpliciteerd in hoeverre deze principes bijdragen aan de geformuleerde doelen.

Deze principes zijn afkomstig uit het rapport van de commissie-Oosting, die deze formuleerde als richtinggevende uitgangspunten voor de inrichting van het interbestuurlijk toezicht – voor zover en nog voldoende rechtvaardiging bestaat voor de instandhouding van dat toezicht. Overigens heeft Oosting deze principes overgenomen uit het rapport van de commissie Alders en ten dele ook uit de Kaderstellende Visie op Toezicht.[52]

[50] Bestuurlijke Werkgroep Alders 2005, p.7.
[51] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.5.
[52] Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 27 831, 15.

De eerste twee principes hebben betrekking op de organisatie en positionering van het toezicht. *Nabijheid* impliceert dat het toezicht in beginsel uitgevoerd wordt door het naast-hoger gelegen bestuursorgaan. Dit betekent aldus Oosting dat toezicht op de gemeenten in beginsel alleen wordt uitgeoefend door de provincies. Hiervan kan worden afgeweken indien er sprake is van beleidsvervlechting of wanneer het toezicht terreinen betreft waarop de provincies geen eigen specialistische kennis hebben. *Enkelvoudigheid* betekent dat slechts één bestuurslaag in beginsel toezicht houdt op de taakbehartiging op een bepaald beleidsterrein.

De andere principes richten zich op de uitvoering van het toezicht. In geval er toch meer dan één toezichthouder actief is op één beleidsterrein, zijn deze toezichthouders gehouden tot *samenwerking* in de vorm van afstemming van toezichtactiviteiten en bundeling van informatie. *Selectiviteit* betekent in het kader van interbestuurlijk toezicht dat decentrale overheden in beginsel onder een zo licht mogelijk toezichtregime staan. De toezichthouder dient hierbij uit te gaan van risicoanalyses. Hieraan verbonden geldt het beginsel van *proportionaliteit* dat inhoudt dat een toezichthouder voor het beoogde doel altijd het lichtst mogelijke instrument moet inzetten.

Oosting onderscheidde daarnaast het uitgangspunt *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 gebruik mag maken van zijn bevoegdheden. De wetgever komt in de MvT niet expliciet terug op dit uitgangspunt.

Hoofddoel

Het verbeteren van de efficiency, effectiviteit en transparantie van het IBT zijn de hoogste doelen die expliciet in de MvT terugkomen. Achter deze doelen schuilt echter (impliciet) het hoofddoel dat de wetgever beoogt met de invoering van deze wet. Het gaat dan om de verbetering, althans de verandering van de interbestuurlijke verhoudingen. Dit sluit aan bij de opmerking van Oosting in zijn begeleidende brief dat de hervorming van interbestuurlijke toezichtarrangementen geen doel in zichzelf is. De commissie hoopt dan ook een bijdrage te hebben geleverd aan *versterking van ons stelsel van binnenlands bestuur*.[53]

2.6 Middelen om doelen Wrgt te realiseren

2.6.1 Inleiding

De middelen die ingezet worden om de directe doelen en daarmee de hoger gelegen doelen te bereiken zijn te verdelen in verschillende (sub)categorieën. In het overzicht staan deze opgenomen:

1) Revitaliseren van het generiek toezicht (2.6.2)
   a) Revitaliseren van spontane vernietiging
   b) Revitaliseren van indeplaatsstelling
   c) Terugdringen van het specifieke toezicht
2) Andere inzet van het gerevitaliseerde generieke instrumentarium (2.6.3)
   a) Interventieladder
   b) Informatievoorziening richting toezichthouder
3) Het Rijk als IBT-instantie van laatste toevlucht (2.6.4)

[53] Commissie-Oosting 2007, p.3.

a) Indeplaatsstelling van de minister naar de provincie
b) Informeerplicht van minister aan GS bij indeplaatsstelling bij een gemeente

In het vervolg van deze paragraaf worden deze categorieën toegelicht. De keuze voor deze instrumenten bouwt voort op de rapporten van de Werkgroep Alders en de commissie-Oosting. Alders presenteert een uitgebreid stappenplan waarmee toezichtarrangementen doorgelicht moeten worden. Oosting heeft met zijn doorlichting met name een rol gespeeld bij het terugdringen van het specifieke toezicht, maar daarnaast enkele aanbevelingen met betrekking tot het generieke toezicht en de versterking van democratische controlemogelijkheden gedaan. Het kabinet volgt voor het grote deel dit stappenplan van Alders en neemt de aanbevelingen over, maar wijkt op een aantal punten af. Deze worden in de volgende paragrafen toegelicht.

2.6.2 Revitaliseren van het generiek toezicht

Enkele instrumenten beogen het generiek toezichtinstrumentarium te revitaliseren. Dit wordt elders ook wel het concentreren van het toezichtinstrumentarium in organieke wetgeving of het teweegbrengen van een verschuiving van specifiek naar generiek toezicht genoemd. Hiertoe worden verschillende acties ingezet:

a. Revitaliseren van spontane vernietiging
b. Revitaliseren van indeplaatsstelling
c. Terugdringen van het specifieke toezicht

Ad a: Revitaliseren van spontane vernietiging

Wat betreft het revitaliseren van het instrument spontane vernietiging wordt in de MvT aangekondigd dat dit met name zijn beslag zal krijgen via het *Beleidskader schorsing en vernietiging*. Dit is een "eigenstandig traject."[54]

> *"De gedachte dat vernietiging niet langer als ultimum remedium, in de zin van laatste redmiddel, moet worden gezien, vergt op zichzelf geen wetswijziging en zal met name worden toegelicht in het Beleidskader schorsing en vernietiging."*[55]

Desalniettemin bevat de Wrgt enkele wijzigingen wat betreft het instrument vernietiging. De artikelen 1.1, onderdeel D en 1.2, onderdeel D bepalen dat de mededeling door GS of de CdK aan de minister dat een besluit of beslissing van het gemeentebestuur in aanmerking komt voor vernietiging opschortende werking krijgt (en op die wijze rechtsgevolg heeft). Voor de wet had deze mededeling door GS of de CdK niet deze werking, in tegenstelling tot een dergelijke mededeling van de burgemeester (artikel 273 Gemeentewet).

Daarnaast bestaat de revitalisering van het instrument "voornamelijk uit enkele maatregelen die het traject na het vernietigingsbesluit richting geven, zodat eerder kan worden overgegaan tot de orde van de dag".[56] Dit is neergelegd in de onderdelen E, F, G van artikelen 1.1 en 1.2. Hierin wordt bepaald dat in het vernietigingsbesluit het nieuwe besluit wordt opgenomen, in geval er geen sprake is van beleidsvrijheid. Indien het bestuur buiten de grenzen van zijn bevoegdheid is getreden, kan bepaald worden dat het geen nieuw besluit neemt. Ten derde kunnen in het vernietigingsbesluit aanwijzingen gegeven worden aan het bestuur. Daarnaast kan, indien het gaat om de vernietiging van een besluit van algemene strekking, bepaald worden dat de vernietiging ook betrekking heeft op de

[54] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.35.
[55] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.21.
[56] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.48.

besluiten die zijn genomen op grond van of ter uitvoering van dit besluit. Tot slot wordt een regeling getroffen om bij het besluit tot schorsing of vernietiging een voorlopige voorziening te treffen.

Ad b: Revitaliseren van indeplaatsstelling

Bij het revitaliseren van het instrument indeplaatsstelling, zoals verwoord in de artikelen 1.1, onderdeel B en 1.2, onderdeel B, gaat het in de eerste plaats om het verruimen van de mogelijkheden om dit instrument in te zetten. In concreto betekent dit dat het instrument ook ingezet zal kunnen worden, wanneer het gaat om het treffen van een voorziening voor zover het krachtens de wet gevorderde bestuur bestaat uit feitelijk handelen of een te bereiken resultaat. Voorheen kon dit instrument slechts worden toegepast bij 'beslissingen'. De tweede verruiming betekent dat de artikelen 121 Provinciewet en 124 Gemeentewet ook van toepassing zijn bij taakverwaarlozing door PS en de raad.

De tekst van deze artikelen is imperatief geredigeerd. Er is geen sprake van een 'kan-bepaling', maar ingrijpen is een wettelijke plicht indien het provinciaal bestuur constateert dat een gemeentebestuur een besluit niet of niet naar behoren neemt, dan wel een handeling niet of niet naar behoren verricht. Zo komt het artikel in de Gemeentewet te luiden: 'Wanneer de raad, het college van B&W of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht (…), besluiten GS onderscheidenlijk de CdK daarin namens de raad, het college van B&W of de burgemeester.'

Ad c. Terugdringen van het specifieke toezicht

In een groot aantal wetten worden specifieke toezichtbevoegdheden geschrapt. Hierbij gaat het onder andere om de volgende bevoegdheden:

- het geven van aanwijzingen;
- het vervallen van goedkeuringsbevoegdheden en verklaringen van geen bedenkingen/geen bezwaar;
- het doen van een handhavingsverzoek;
- het verzoeken om bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen;
- het vorderen van een handhavingsbeschikking;
- het treffen van preventieve maatregelen.

In de MvT wordt aangegeven dat het generieke instrumentarium uit de Provinciewet of Gemeentewet volstaat en het specifieke toezicht dus in deze gevallen overbodig is.

De commissie-Oosting heeft twaalf van de nog bestaande specifieke toezichtarrangementen doorgelicht en kwam tot de conclusie dat een aantal daarvan (grotendeels) geschrapt kon worden. De wet bevat echter een groter aantal bepalingen dat geschrapt wordt. Uit de toelichting wordt niet duidelijk op grond waarvan geoordeeld werd dat ook deze bepalingen overbodig waren. In de reactie op Oosting gaf het kabinet overigens aan dat in 2008 alle departementen de resterende wet- en regelgeving zullen doorlichten op specifiek interbestuurlijk toezicht.[57] Op wat de resultaten van deze departementale doorlichtingen waren, wordt niet ingegaan in de MvT, met uitzondering van het hierna te bespreken SZW-toezicht.

Wel is duidelijk dat de keuzen ten aanzien van het specifieke toezicht steeds radicaler werden. De Werkgroep Alders streefde naar 'vermindering en verbetering', de commissie-

[57] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 (VII), 61.

Oosting kwam met 'afschaffen tenzij' terwijl het kabinet tenslotte koos voor het algeheel schrappen van alle specifieke toezichtbepalingen, met een enkele niet duidelijk gemotiveerde uitzondering, bijvoorbeeld het toezicht op de kinderdagverblijven. Ook in het kader van de Wet werk en bijstand (hierna: Wwb en later: Participatiewet) werd een uitzondering gemaakt.

Toezicht Wwb – Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen

Commissie-Oosting
Oosting merkt in zijn rapport op dat de Wwb twee specifieke toezichtinstrumenten kende: een aanwijzings- en terugvorderingsbevoegdheid. Hij overweegt dat toezicht op zijn plaats is, omdat "het vanzelfsprekend is dat de minister van SZW een vinger aan de pols wil houden bij de wijze waarop de Wwb wordt uitgevoerd en functioneert." Dit dient te verlopen via (proces)evaluaties en beleidsmonitoring en niet via specifiek interbestuurlijk toezicht. Oosting stelt het volgende toezichtarrangement voor: "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."

Memorie van toelichting Wrgt
Het kabinet verwijst in de MvT bij de Wrgt naar de kabinetsreactie op Oosting, waarin twee uitzonderingsgronden voor specifiek toezicht worden genoemd: inpassing functioneel bestuur en uitvoeringsvervlechting. Later in de MvT valt te lezen: "De Wet werk en bijstand wordt overeenkomstig de kabinetsreactie aangepast in een zelfstandig wetgevingstraject waarin het interbestuurlijk toezicht in de wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt te vervallen."

Memorie van toelichting Wet IBT gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen
De Wet IBT GIW is het resultaat van het bedoelde wetstraject. Deze wet beoogt het interbestuurlijk toezicht in de sociale zekerheidswetten aan te passen. Het kabinet neemt volgens zijn eigen bewoordingen "grotendeels de voorstellen van de commissie-Oosting over'. Er wordt echter een uitzondering gemaakt voor handhaving van de specifieke bevoegdheden in de WWB. Deze worden niet geschrapt zoals aangekondigd in de MvT van de Wrgt.

De MvT van de Wet IBT GIW stelt:
"In het kader van de WWB en aanverwante voorzieningen bestaat evenwel behoefte aan een specifiek instrument waarmee herhaling van een onrechtmatige wetsuitvoering kan worden voorkomen. De bestaande aanwijzing voorziet hierin, mede vanwege het feit dat aan een gemeente een financiële maatregel kan worden opgelegd indien zij niet of niet voldoende gevolg geeft aan de aanwijzing. De dreiging van een financiële maatregel bij het niet of niet voldoende opvolgen, bevordert dat het college de aanwijzing op haar waarde zal weten te schatten. […] De toekomstgerichtheid van de aanwijzing houdt in dat het college in de gelegenheid wordt gesteld de uitvoering in overeenstemming te brengen met de wettelijke eisen."

En:
"In situaties waarin tekortkomingen in de uitvoering van de wet het lokale niveau overstijgen en een direct gevolg kunnen hebben voor de verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor het systeem van werk en inkomen, beschikt de minister over bevoegdheden voor de inzet van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium. Primair zijn dit de maatregelen die in de specifieke wetten

zijn opgenomen (aanwijzing en eventueel een budgetverlaging), maar ook de in de Gemeentewet opgenomen generieke maatregelen. Daarnaast beschikt de minister van SZW over bevoegdheden om over te gaan tot financiële afrekening van de geoormerkte geldstromen, zoals het participatiebudget en de budgetten in het kader van de Wsw."

In de Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen lijken 'nieuwe' (in feite klassieke) rechtvaardigingsgronden voor het behoud van specifieke toezichtinstrumenten gevonden, namelijk het voorkomen van herhaling van onrechtmatige wetsuitvoering (borgen van rechtmatigheid) en van bovenlokale, gemeentegrens overschrijdende, negatieve effecten. Beide worden niet in het rapport van de commissie-Oosting noch in de reactie daarop van het kabinet genoemd als uitzonderingsgronden voor instandhouding van specifiek toezicht.

2.6.3 Andere inzet van het gerevitaliseerde generieke instrumentarium

Daarnaast wordt in de wet instrumenten ingezet die een andere (onder andere: meer transparante en/of proportionele) inzet van het instrument indeplaatsstelling beogen te realiseren. Deze instrumenten zijn te verdelen in drie categorieën:

a. introductie van de interventieladder (artikelen 121, tweede lid Provinciewet en 124, tweede lid Gemeentewet);
b. informatievoorziening richting toezichthouder (systematisch verstrekken van gegevens: artikelen 121f Provinciewet en 124h Gemeentewet);
c. eis om voornemen en besluit te publiceren en te zenden aan PS/raad en aan minister van BZK indien er sprake is van toezicht op de provincie door een vakminister (artikelen 121, vierde lid Provinciewet en 124, vijfde lid Gemeentewet).

In hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting wordt het beoogde stelsel van interbestuurlijk toezicht beschreven.[58] Hierin wordt met name de interventieladder geïntroduceerd. Het uitgangspunt van de beleidsmaker is dat 'een juridische interventie in het kader van interbestuurlijk toezicht vooraf [wordt] gegaan door een bestuurlijk traject.' Dit bestuurlijk traject bestaat uit verschillende interventies, waarmee verschillende fasen in het traject worden onderscheiden. Dit wordt de zogenaamde interventieladder genoemd, die met name ziet op de te nemen stappen bij taakverwaarlozing. Een toezichthouder bepaalt zelf het tempo waarmee de treden worden doorlopen. De volgende zes stappen worden in de memorie van toelichting onderscheiden:

1. *Signaleren* – door eigen onderzoek en risicoanalyse of berichten in de media, personen of bedrijven die een mogelijke misstand melden.
2. *Informatie opvragen en valideren* – nadat informatie is opgevraagd of ingezien is in archieven en documenten, kan overleg gevoerd worden. Deze fase wordt afgesloten met een toezichtoordeel.
3. *Afspraak over acties, termijnen vervolg* – het betrokken bestuursorgaan krijgt de gelegenheid om de taken alsnog juist uit te voeren, eventueel met hulp en advies van de toezichthouder
4. *Vooraankondiging van juridische interventie* – in grote lijnen wordt gemotiveerd waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en uitgelegd wat de consequentie is van de indeplaatsstelling
5. *Besluit tot «indeplaatsstelling» met een laatste termijn om alsnog zelf te voorzien* – dit is de formele waarschuwingsfase, waarin het bestuursorgaan met hulp en advies de taak alsnog juist kan uitvoeren.
6. *Sanctie «indeplaatsstelling»* – indien de termijn is verstreken zal de toezichthouder overgaan tot het feitelijk «in de plaats stellen».

[58] Kamerstukken II (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.16-19.

In het *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht* wordt tevens een interventieladder voor schorsing & vernietiging geïntroduceerd.[59] Deze kent grofweg dezelfde systematiek als de ladder voor de indeplaatsstelling. De stappen luiden als volgt:
1. *Signaleren*
2. *Eerste beoordeling*
3. *Informatie opvragen*
4. *Schorsen*
5. *Informeren uitkomsten onderzoek en overleg*
6. *Voordracht tot vernietiging*

De artikelen 121 van de Provinciewet en 124 van de Gemeentewet e.v. bevatten een uitgebreide, gedetailleerde beschrijving van de manier waarop het generieke toezichtinstrumentarium ingezet dient te worden. Het valt op dat hierbij veel procedurele stappen gezet dienen te worden, waardoor het een lange aanloop kent voordat een toezichthouder over kan gaan tot een besluit tot indeplaatsstelling. Ook de wijze van informatievoorziening is gedetailleerd vastgelegd in deze organieke wetten. Deze sterk geclausuleerde artikelen lijken met name tot doel te hebben de transparantie te bevorderen en te voorkomen dat (snel) ingegrepen wordt bij onder toezicht staande overheden.

Ook is de eis vastgelegd dat het voornemen en besluit tot indeplaatsstelling gepubliceerd worden en aan provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad en aan de minister van Binnenlandse Zaken gezonden worden. Dit is mede voorgeschreven, zodat de gemeenteraad en provinciale staten hun controlerende taak kunnen oppakken.[60] Hiermee wordt invulling gegeven aan de versterking van horizontale verantwoordingsmechanismen.

2.6.4 Het schorsings- en vernietigingsrecht

Het vernietigingsrecht is een van de twee generieke instrumenten waarvan de wetgever zich in 2012 voornam deze te 'revitaliseren'. Het schorsingsrecht is geen zelfstandig recht, maar een annex recht, bedoeld om in de periode dat over de vernietiging wordt nagedacht, niet voor voldongen feiten te worden geplaatst. De criteria om al dan niet tot vernietiging over te gaan zijn daarom andere dan de criteria om al dan niet tot schorsing over te gaan.

De Grondwet (artikel 132 lid 4) kent de bevoegdheid tot vernietiging van besluiten van zowel gemeentebesturen als provinciebesturen toe aan de Kroon. Het bij de taakverwaarlozingsregeling gevolgde principe van *nabijheid* (ingrijpen door de 'naasthogere' bestuurslaag) is hier dus niet gevolgd, in ieder geval niet waar het het toezicht op de gemeenten betreft.[61] In de procedure om al dan niet tot vernietiging van gemeentelijke besluiten te komen, speelt het provinciebestuur (gedeputeerde staten) overigens wel een rol.

De Wrgt heeft op hoofdlijnen dus geen verandering gebracht in het door de Grondwet voorgeschreven systeem. De bevoegdheid is bij de regering blijven berusten, en de vernietigingsgronden zijn ongewijzigd gebleven. Wel is in 2012 een aantal accessoire bevoegdheden aan het vernietigingsrecht toegevoegd die bedoeld zijn om het instrument effectiever en makkelijker toepasbaar te maken.[62]

[59] Handboek Wet revitalisering generiek toezicht 2012, p.21-22.
[60] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.40.
[61] Grondwetwijziging was dan noodzakelijk geweest, nog los van de vraag naar de wenselijkheid van een dergelijke wijziging.
[62] In de literatuur is op die accessoire uitbreiding op onderdelen kritisch gereageerd, waar deze instrumenten het karakter van indeplaatstreden hebben, ook in autonome aangelegenheden zie: C. de Kruif, 'De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten: ongrondwettig?', *NJB* 2011/294; S.E. Zijlstra, 'Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek

De vernietigingsgronden zijn in de Grondwet zelf vermeld: vernietiging van besluiten kan plaatsvinden wegens strijd met het recht en wegens strijd met het algemeen belang. Anders dan bij de taakverwaarlozingsregeling wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen besluiten in autonomie en besluiten in medebewind. Bij de toepassing van de vernietigingsgronden gaat het in beginsel om de invulling die de regering aan de begrippen recht en algemeen belang geeft, waarbij met name die laatste term in potentie veel ruimte biedt. In de praktijk zijn beleidskaders opgesteld om aan de vernietigingsgronden en de procedure nadere invulling te geven, en zo ook de voorspelbaarheid van het uit te oefenen toezicht te vergroten.

Lange tijd gold dat de uitleg van de vernietigingsgronden werd bepaald door het uitgangspunt dat dit zware instrument een 'ultimum remedium' is. Daarmee is bedoeld te zeggen dat het instrument een laatste middel is dat slechts wordt ingezet als a) een in de ogen van de regering onwenselijke of onjuiste situatie is ontstaan met een zekere ernst, en b) niet op andere wijze die onwenselijke of onjuiste situatie kan worden beëindigd. Er gold met andere woorden een zekere terughoudendheid bij de inzet van dit instrumentarium.

In 2012 werd het uitgangspunt dat het vernietigingsrecht ultimum remedium is met zoveel woorden door de regering verlaten. Daarmee werd niet gezegd dat veel vaker vernietigd zou gaan worden, maar wel dat het instrument eenvoudiger ingezet zou moeten kunnen worden. Achterliggende reden daarvoor was het goeddeels verdwijnen van de meeste specifieke toezichtinstrumenten.

In het opnieuw vastgestelde *Beleidskader schorsing en vernietiging* wilde de regering dan ook de ruimte houden om daadwerkelijk te kunnen ingrijpen in situaties waarin dit nodig werd geacht. Om die reden werd goeddeels afgezien van een materiële nadere invulling van de vernietigingsgronden, zoals dat in eerdere beleidskaders wel was gebeurd. Het accent kwam sterk te liggen op de proportionaliteit in algemene zin en op de te volgen procedure (interventieladder). In die procedure zou eerst getracht worden door middel van overleg te komen tot een voor de regering aanvaardbare oplossing van het geconstateerde probleem. Die interventieladder (voor provincie en gemeente) kent op hoofdlijnen de volgende procedure.

A. De aanleiding tot het in gang zetten van de procedure kan gelegen zijn in het feit dat de Kroon zelf op de hoogte raakt van een besluit dat mogelijk voor vernietiging in aanmerking komt. Ook is mogelijk dat burgers een verzoek tot vernietiging doen. In de derde plaats is er een speciale signaleringsfunctie voor specifieke decentrale ambten: de burgemeester kan de Kroon informeren over besluiten in zijn gemeente die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen, de commissaris van de Koning kan de Kroon informeren over provinciale besluiten die naar zijn oordeel dat lot kunnen treffen. Daarnaast kunnen ten aanzien van besluiten van gemeentebesturen ook de commissaris en gedeputeerde staten van de provincie waarin een gemeente is gelegen besluiten signaleren die voor vernietiging in aanmerking komen.

B. Na de signalering volgt een eerste beoordeling. De wet schrijft voor dat de commissaris van de Koning (ten aanzien van provinciale besluiten) en de burgemeester (ten aanzien van gemeentelijke besluiten) binnen twee dagen nadat zij van een besluit kennis nemen een eerste beoordeling geven en de bevindingen daarvan met het betrokken bestuursorgaan

toezicht: Reculer pour mieux sauter?', *NTB* 2011/8; S.A.J. Munneke, 'Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht', *TvCR* 2011, nr 4, p. 415 e.v.

bespreken.[63] Neemt dat overleg de bezwaren niet weg, dan wordt een provinciaal besluit door de commissaris aan de voordragende minister gemeld.[64] Een gemeentelijk besluit wordt door de burgemeester gemeld bij gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten sturen het dan, voorzien van een advies, binnen een week door aan de minister. De minister beoordeelt vervolgens steeds als eerste een aantal formele vereisten:

- Gaat het om een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb?
- Is het besluit nog vatbaar voor bezwaar of beroep?
- Is het besluit nog aan goedkeuring onderworpen?

Besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb die nog vatbaar zijn voor bezwaar en beroep of die aan goedkeuring zijn onderworpen komen niet voor vernietiging in aanmerking.[65]

C. Als aan deze 'ontvankelijkheidseisen' is voldaan, kan relevante informatie worden opgevraagd bij de betrokken bestuurslaag. Gewoonlijk richt het informatieverzoek zich tot gedeputeerde staten respectievelijk het college van B&W, tenzij uitdrukkelijk informatie van de commissaris van de Koning (116 Provinciewet) of de burgemeester (118 Gemeentewet) wordt verlangd. Ondertussen wordt het besluit voor een periode van 4 weken geschorst. De schorsing kan éénmaal worden verlengd en mag in totaal niet langer duren dan één jaar.[66]

D. Op basis van de verkregen informatie onderzoekt de betrokken minister in samenspraak met de minister van BZK het voorgedragen besluit en vormt zich daarover een oordeel. Het betrokken bestuursorgaan wordt van dat oordeel op de hoogte gebracht en als de conclusie is dat er aanleiding bestaat om tot vernietiging van het besluit over te gaan, wordt het betrokken bestuursorgaan de gelegenheid tot overleg geboden.[67]

E. Leidt dit overleg niet tot nieuwe inzichten bij het betrokken bestuursorgaan, dan wordt het besluit voor vernietiging door de Kroon voorgedragen. De Kroon beslist uiteindelijk.

2.6.5 Het Rijk als IBT-instantie van de laatste toevlucht

De Wrgt beoogt het Rijk als toezichthouder meer te positioneren als IBT-instantie van de laatste toevlucht, ten gunste van de provincie die meer zal moeten gelden als dé interbestuurlijk toezichthouder voor gemeenten. Om dit te bereiken wordt een tweetal bepalingen ingevoegd als uitwerking van het nabijheidsbeginsel:

a. indeplaatsstelling door de minister (artikel 124a, lid 1, Gemeentewet)
b. informeerplicht van minister van BZK aan GS bij nemen van besluit tot indeplaatsstelling bij een gemeente (artikel 124b, lid 2, Gemeentewet)

De wet maakt twee uitzonderingen op het nabijheidsbeginsel. Het eerste is verwoord in artikel 124a van de Gemeentewet. Generiek kan de minister die het aangaat GS verzoeken tot indeplaatsstelling indien hij dat 'uit oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gewenst' acht.[68] Weigeren GS aan dit verzoek gevolg te geven dan kan de minister zelf in de

[63] Signaleert de commissaris of het college van GS een voor vernietiging in aanmerking komend gemeentelijk besluit, dan is de termijn 10 dagen.
[64] Als gezegd kan een besluit ook door burgers aan de minister zijn gemeld of door de Kroon zijn gesignaleerd. Dan geldt dezelfde beoordeling.
[65] Het begrip 'besluit' in deze Grondwetsbepaling dateert van vóór de Algemene wet bestuursrecht en heeft daarom een ruimere strekking dan in artikel 1:3 Awb. Voor de Gemeente- en Provinciewet geldt dat niet. Daarom is de reikwijdte van de aanvullende bepalingen over vernietiging en schorsing in die wetten dan ook tot een aantal andere beslissingen uitgebreid. Zie o.a. W. van der Woude, Nederland Rechtsstaat, commentaar bij artikel 132 lid 4 Gw (www.nederlandrechtsstaat.nl).
[66] Art. 10:44 Awb.
[67] Art. 10:41 Awb.
[68] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.42-43.

plaats treden van GS als interbestuurlijk toezichthouder en het gemeentebestuur rechtstreeks aanspreken.

De tweede uitzondering staat in artikel 124b Gemeentewet: voor een aantal in een bijlage op te nemen beleidsdomeinen wordt de bevoegdheid tot indeplaatsstelling niet aan GS maar aan de minister die het aangaat opgedragen. Op alle overige beleidsdomein is het provinciebestuur bevoegd.

De vakminister heeft krachtens het tweede lid van artikel 124b van de Gemeentewet wel de plicht om bij een besluit tot indeplaatsstelling GS te informeren. Dit wordt in de MvT aldus gemotiveerd: aangezien het provinciaal bestuur belast is met het integraal bestuurlijk toezicht op gemeenten heeft het een beter zicht heeft op de (toezicht)ontwikkelingen bij die gemeente.

2.6.6 Conclusie middelen Wrgt

De wetgever bouwt met de inzet van deze instrumenten voort op de probleemanalyse van de regering, waaruit naar voren kwam dat de veelheid aan specifiek toezicht allerhande problemen zou veroorzaken en dus fors gesaneerd zou moeten worden. De kern van het wetsvoorstel is dan ook het schrappen van het specifieke toezicht en het revitaliseren van het generieke toezicht, de hiervoor besproken instrumenten van schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling. Voor de rechtvaardiging van deze instrumenten lijkt de wetgever zich met name te baseren op de rapporten van Alders en Oosting. De commissie-Oosting werkt in haar rapport de stelling uit dat het interbestuurlijk toezicht via het generieke instrumentarium enkele voordelen kent, met name geformuleerd als nadelen van het specifiek toezicht:[69]

- Bestuurslasten van het specifiek toezicht zijn hoger;
- Vermindering van specifiek toezicht draagt bij aan een meer eenvoudig en transparant stelsel van interbestuurlijk toezicht;
- Specifieke toezichtarrangementen belasten de onder toezicht staande overheden en kunnen negatief uitwerken op de effectiviteit van het toezicht;
- Het bestaan van veel specifiek toezichtarrangementen werkt verkokering in de hand.

Aan de vraag of het specifiek toezicht ook voordelen kent (en het generieke toezicht ook nadelen) en aan de werking van de specifieke toezichtinstrumenten in de praktijk, wordt voorbijgegaan. De voorkeur voor generieke toezichtinstrumenten boven specifieke door de eerste te revitaliseren en de tweede zoveel als mogelijk te schrappen zal volgens de wetgever bijdragen aan het doel om het interbestuurlijk toezicht efficiënter, effectiever en transparanter te maken.

De commissie-Oosting beoordeelt enkele specifieke toezichtarrangementen en concludeert dat in een aantal gevallen deze specifieke toezichtbepalingen geschrapt kunnen worden. De wetgever neemt deze voorstellen over. Echter, de commissie verbindt wel een aantal voorwaarden aan deze afbouw van specifiek toezicht. De eerste voorwaarde is de herijking en revitalisering van het generiek toezicht. Hieraan heeft de wetgever door middel van deze wet vormgegeven.

De tweede voorwaarde is de versterking van horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging, door de commissie-Oosting intrabestuurlijk toezicht genoemd.[70] De

[69] commissie-Oosting 2007, p.65.
[70] Idem, p.77.

commissie geeft twee manieren aan waarop dit vorm zou kunnen krijgen: samenwerking en gezamenlijke servicecentra. Intergemeentelijke of interprovinciale samenwerking met taakoverdracht, al dan niet opgelegd, kan een belangrijke, noodzakelijk geachte kwaliteitsimpuls met zich meebrengen. Daarnaast zouden gemeenten ook samen servicecentra kunnen opzetten om op die wijze ook het vereiste niveau van kwaliteit te bereiken en onderhouden.[71] Bovendien kan de informatie die in dat kader verzameld wordt een rol spelen binnen de horizontale controle en verantwoording binnen het duale stelsel. De commissie constateert dat de rijksinspecties voorheen een belangrijke impuls hebben gegeven aan de kwaliteit van de behartiging van medebewindstaken door gemeenten. Deze inspecties zouden in de fase van overgang naar minder specifiek interbestuurlijk toezicht en de overdracht van taken naar de provincie een belangrijke rol kunnen spelen bij de opbouw en versterking van de vereiste decentrale expertise.[72] In de MvT wordt op deze voorwaarde niet ingegaan. Onduidelijk is dus of dit betekent of hier aan voldaan wordt of niet.

Naast de inzet van de wettelijke instrumenten geeft de regering in de MvT aan dat aan bepaalde randvoorwaarden voldaan moet worden. Naast of ten dele als gevolge van deze wettelijke instrumenten die ingrijpen in de structuur van het IBT dient een cultuurverandering plaats te vinden, met name aan de zijde van toezichthouders.

> De onbekendheid met de generieke instrumenten en het bestuurlijke taboe op (de dreiging met) interventies met deze generieke instrumenten in het domein van een andere bestuurslaag vereist een verandering in de bestuurscultuur, die de komende jaren met gerichte acties tot stand zal worden gebracht.[73]

Op grond van de MvT is overigens onduidelijk welke vorm deze gerichte acties zullen hebben.

Een derde randvoorwaarde is de versterking van de horizontale verantwoording. In de MvT valt te lezen dat het kabinet met de VNG en het IPO heeft geconstateerd dat de horizontale verantwoording beter kan, zonder overigens aan te geven op welke punten. Oosting geeft aan dat in beginsel deze horizontale vormen van controle toereikend moeten worden geacht voor de borging van de kwaliteit van deze uitvoering in individuele gevallen, waaronder met name vergunningverlening en handhaving.[74] Deze stellingname is echter een normatief uitgangspunt en is niet gebaseerd op het functioneren van horizontale verantwoordingsmechanismen. Dit wordt door de commissie-Oosting ook onderkend:

> 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 selffulfilling prophecy, en daarmee tot aantasting van dit nieuwe structuurkenmerk van het decentrale bestuur.

Daarnaast is het opvallend dat de wetgever een verruiming van het generieke instrumentarium, met name indeplaatsstelling, noodzakelijk acht, aangezien uit de probleemanalyse naar voren kwam dat er onbekendheid leefde bij toezichthouders omtrent het gebruik van de generieke instrumenten die daardoor in de taboesfeer terecht kwamen.

[71] commissie-Oosting 2007, p.78.
[72] Idem, p.79.
[73] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.5.
[74] commissie-Oosting 2007, p.66. Oosting geeft aan dat men zelfs zou kunnen spreken van een intrabestuurlijk toezichthouder.

Het beperkte gebruik van de generieke instrumenten kan, gelet op de wijziging, ook toegeschreven worden aan de (wettelijke) onmogelijkheid om dit instrument in te zetten in bepaalde gevallen.
Overigens bevatte het stappenplan van Alders ook de verruiming van de inzet van generieke instrumenten. Echter, in de optiek van Alders moet met name de toetsing aan het algemeen belang verruimd worden.[75] Het kabinet neemt deze suggestie niet over en merkt nadrukkelijk op in de MvT dat de revitalisering niet tot gevolg heeft dat 'vaker dan thans wordt vernietigd of in de plaats gesteld'.[76]

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de beleidstheorie bestudeerd die aan de Wrgt ten grondslag ligt. Met de Wrgt heeft de wetgever besloten de inrichting van het interbestuurlijk toezicht aanzienlijk te wijzigen. De belangrijkste wijzigingen betroffen het fors terugdringen van het specifiek toezichtinstrumentarium ten gunste van een revitalisering van generieke instrumenten en de positionering van de provincie als belangrijkste interbestuurlijk toezichthouder voor gemeenten. Met deze maatregelen beoogde de wetgever het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen.

De noodzaak tot deze veranderingen in het IBT was reeds in 2005 met de Code interbestuurlijke verhoudingen aangekondigd. Met deze Code wordt ingezet op nieuwe, moderne bestuurlijke verhoudingen, aangezien de verhoudingen tussen overheid en burger en tussen overheidslagen onderling ouderwets en niet meer bij de tijd geacht werden. Met name de nadruk op probleem- en resultaatgericht en efficiënt werken door de overheid vertaalt zich in de wens om het verticale toezichtarrangement op de schop te nemen. Dit gebeurde naast andere voorgenomen beleidsmaatregelen die eveneens beoogden decentrale bestuurslagen meer vrijheid en ruimte te geven, zoals het terugdringen van regels, medebewind en specifieke uitkeringen. De Wrgt paste dan ook in een bredere trend binnen de visie op het (Nederlands) overheidsbestuur waarin meer nadruk gelegd werd op efficiency boven rechtmatigheid van overheidsprestaties. In dit hoofdstuk hebben we gezien dat dergelijke normatieve noties een stempel hebben gedrukt op de onderbouwing van de beleidstheorie. Een gefundeerde, empirische onderbouwing voor de gesignaleerde problemen en vervolgens de gekozen instrumenten ontbreekt grotendeels.

Wij formuleren hierna puntsgewijs enkele hoofdlijnen die in de beleidsreconstructie naar voren zijn gekomen. In de volgende hoofdstukken, waarin de toezichtpraktijk na inwerkingtreding van de Wrgt bestudeerd wordt, komen deze aspecten nadrukkelijk aan de orde.

1. De wetgever wenste meer ruimte te geven aan horizontale verantwoording, wat een beperktere, minder ingrijpende uitvoering van (verticaal) toezicht zou rechtvaardigen. De verticaal toezichthouder zou meer dan voorheen moeten vertrouwen op horizontale verantwoordingsmechanismen.

2. De wetgever voorzag een revitalisering van het generiek toezichtinstrumentarium van schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling. Deze instrumenten zouden uit de taboesfeer moeten geraken.

[75] Bestuurlijke Werkgroep Alders 2005, p.7.
[76] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, p.35.

3. Het provinciebestuur werd nadrukkelijker dan voorheen gepositioneerd als toezichthouder voor de gemeentebesturen. Het provinciebestuur is bevoegd toezichthouder voor alle medebewindstaken die bij wet aan het gemeentebestuur zijn opgedragen, tenzij het een uitzondering betreft opgenomen in Bijlage I van de Gemeentewet. Het interbestuurlijk toezicht op grond van die wetten is voorbehouden aan het Rijk (op grond van artikel 124b, eerste lid van de Gemeentewet).

4. Het provinciebestuur is bij de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht gebonden aan de bepalingen uit de Gemeentewet, zoals het stellen van een hersteltermijn alvorens in te grijpen en de regels omtrent de verstrekking van systematische toezichtinformatie.[77] Voor het overige staat het het provinciebestuur vrij om zijn toezichttaak op eigen wijze vorm te geven.

5. De toezichthouder zou bij de uitoefening van zijn taak en de inzet van instrumenten de beginselen van selectiviteit en proportionaliteit moeten huldigen. Daarnaast dient de toezichthouder uit te gaan van vertrouwen.

6. Als onderwerpen van toezicht gelden algemene verbindende voorschriften en andere besluiten van algemene strekking, beschikkingen en feitelijke handelingen. De toezichthouder grijpt in wanneer de onder toezicht gestelde deze besluiten niet of niet naar behoren neemt of een bij de wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren (als gevolg van feitelijk handelen) tot stand brengt.

7. De onder toezicht gestelden zouden door deze andere inrichting van het toezichtstelsel minder bemoeienis moeten ervaren en minder (bestuurs)lasten moeten maken.

[77] Deze regels zijn uitgewerkt in het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie.

3

Provinciaal toezicht

3.1 Inleiding

De juridische kern van het provinciaal toezicht op de gemeenten krachtens de Wrgt is te vinden in de artikelen 124 e.v. van de Gemeentewet (indeplaatsstelling) en de artikelen 273a e.v. van de Gemeentewet (schorsing & vernietiging). De Gemeentewet kent aan de provinciale toezichthouder twee bevoegdheden toe: indeplaatsstelling en het aanmelden van een besluit voor schorsing en vernietiging. In het vorige hoofdstuk zijn deze bevoegdheden en de achtergronden daarvan uitvoerig besproken. Een flankerende bepaling in de wet betreft de verstrekking van systematische toezichtinformatie aan het bestuur van de provincie (zie artikel 124h Gemeentewet).

Dit hoofdstuk is als volgt vormgegeven. In paragraaf 3.2 komen de bouwstenen van het provinciale toezichtstelsel ter sprake. Binnen dit raamwerk van bouwstenen vertonen de stelsels van het interbestuurlijk toezicht van de afzonderlijke provincies aanzienlijke variatie. Die variatie komt aan de orde in paragraaf 3.3 bij de bespreking van de doelstellingen en uitgangspunten van het provinciale toezicht en in paragraaf 3.4, waar de formele grondslagen worden besproken. Paragraaf 3.5 geeft een beschrijving van de inrichting van de stelsels bij de provincies en in 3.6 komt de positie die de gemeenteraden innemen in dat geheel aan de orde.

Daarna staat in dit hoofdstuk het functioneren van het provinciale toezicht in de praktijk centraal. In paragraaf 3.7 beschrijven we hoe de informatievoorziening in zijn werk gaat. Paragraaf 3.8 betreft de oordeelsvorming en paragraaf 3.9 gaat over interventies. In de laatste paragraaf van het hoofdstuk (paragraaf 3.10) staat de wijze waarop de werking van het stelsel door de gemeenten wordt ervaren centraal.

3.2 Gemeenschappelijke bouwstenen

3.2.1 Inleiding

Het systeem van provinciaal interbestuurlijk toezicht zoals het in de praktijk is ontstaan, heeft ten minste drie belangrijke kenmerken die bij de inrichting van het interbestuurlijk toezicht bij alle provincies zijn terug te vinden. Deze gemeenschappelijke bouwstenen zijn:

- de *domeinen* van toezicht,

- de keuze voor *systeemtoezicht*, en
- de regeling voor het verstrekken van *systematische* toezichtinformatie.

In de volgende paragrafen wordt hierop achtereenvolgens ingegaan.

3.2.2 Domeinen

Uit de beleidsreconstructie van hoofdstuk 2 blijkt dat het bereik van het provinciaal toezicht zeer ruim is: in beginsel zijn alle gemeentelijke medebewindstaken onderwerp van provinciaal toezicht, met uitzondering van de beleidsterreinen waarop de wetgever krachtens artikel 124b van de Gemeentewet het Rijk als toezichthouder aanwees. In de praktijk is de reikwijdte van het provinciaal toezicht echter veel beperkter. Alle provincies hebben ervoor gekozen het interbestuurlijk toezicht te beperken tot dezelfde vijf of zes toezicht*domeinen* (gemeentelijke beleidsterreinen). Een enkele uitzondering daargelaten houden alle provinciale besturen toezicht op de gemeentebesturen voor wat betreft de uitvoering van de volgende wettelijke regelingen:

- de Archiefwet (archief- en informatiebeheer)
- de Huisvestingswet (de huisvesting van statushouders)
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo; ook wel het omgevingsrecht)
- de Wet ruimtelijke ordening (Wro, ruimtelijke ordening)
- de Monumentenwet (monumenten en archeologie)

Het toezicht op de gemeentefinanciën wordt door verschillende provincies als zesde toezichtdomein gezien, hoewel dit strikt genomen buiten de Wrgt valt. Het maakt als zodanig ook geen onderdeel uit van het onderhavige evaluatieonderzoek. We nemen het als onderdeel van de provinciale IBT-systematiek wel mee in het onderzoek.

Sommige provinciebesturen presenteren deze keuze in hun beleidsdocumenten als vanzelfsprekend, andere onderbouwen de selectie met een verwijzing naar een uitgevoerde risicoanalyse. GS van Zuid-Holland motiveren hun keuze van toezichtdomeinen in de nota *Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland* als volgt:[78]

> *"Op welke toezichtdomeinen dient de informatiepositie van gemeenten - en dus ook de provincie - op orde te zijn? Onderzoek van IPO en Berenschot geeft aan dat de taakvelden financiën, ruimtelijke ordening, huisvesting, omgevingsrecht, externe veiligheid, luchtkwaliteit en archieven de meest cruciale toezichtdomeinen zijn. Wanneer er op deze terreinen iets mis is in de taakbehartiging bij gemeenten, dan brengt dit onaanvaardbare risico's met zich mee voor het welzijn van (groepen) burgers."*

Een door VNG Overijssel samengestelde werkgroep formuleerde dat in de notitie *De gemeente centraal* op de volgende manier:[79]

> *"De provincie is toezichthouder op de medebewindstaken van de gemeenten, voor zover zij voor die taken een wettelijke verantwoordelijkheid heeft. Omdat de provincie een beperkte capaciteit heeft, heeft ze op basis van het uitgangspunt*

[78] GS Zuid-Holland 2012, p. 7.
[79] Werkgroep VNG Overijssel, *De gemeente centraal in het proces van interbestuurlijk toezicht*. Zwolle: december 2016. Het rapport bevat een evaluatie van het Overijsselse IBT door een werkgroep samengesteld uit medewerkers van verschillende gemeenten in Overijssel.

risicogericht toezicht (de mogelijke risico's en gevaren voor de samenleving) de belangrijkste medebewindstaken geïdentificeerd. Dit heeft geresulteerd in vijf domeinen waarop toezicht wordt gehouden: financiën, milieu, ruimtelijke ordening, archief en huisvesting statushouders."

Uit deze teksten blijkt dat het bij het provinciale interbestuurlijk toezicht vooral gaat om maatschappelijke risico's en niet om het risico dat een gemeente besluiten niet naar behoren zal nemen of handelingen niet naar behoren zal verrichten.[80] Op onderdelen is dat in sommige provincies anders waar bijvoorbeeld bij archieftoezicht in sommige provincies als doel 'betrouwbare informatievoorziening' en voor financieel toezicht 'het bevorderen van een gezonde financiële positie van gemeenten' wordt onderscheiden. Aan de risicoanalyse ligt het werk van een landelijke werkgroep waarbij IPO en VNG betrokken waren, ten grondslag. De werkgroep selecteerde op basis van de doorlichting van 'Oosting' een twaalftal regelingen en domeinen, die in een tweede doorlichtingsronde verder is versmald. is uitgevoerd, maar meer was daarover door de onderzoekers niet vast te stellen. Bij die voorbereidende werkzaamheden zouden medewerkers van verschillende provincies, van het IPO en de VNG betrokken zijn geweest. Ook de VROM-inspectie heeft bouwstenen geleverd voor een risicogerichte benadering (zie kader).

Een partiële risicoanalyse

In het kader van de implementatie van de Wrgt heeft de toenmalige VROM-inspectie voor het IPO een overdrachtsdocument samengesteld onder de titel *Taakuitvoering risicothema's leefomgeving bij 30 gemeenten* (november 2011). In deze analyse is, op basis van een steekproef van dertig VROM-brede gemeenteonderzoeken, de vraag beantwoord op welke specifieke onderdelen van het VROM-domein de kans op niet-naleving door gemeentebesturen het grootst was. Het risico op niet-naleving werd in deze analyse dus ingeschat op basis van gesystematiseerde ervaringen uit het verleden. De onderzochte 'risicothema's' waren asbest, bodemverontreiniging, handhaving bestemmingsplannen, alsmede kwaliteit en veiligheid gebouwen. Asbest scoorde het hoogst op niet-naleving: slechts van twee gemeenten was de beleidsvoering 'adequaat'. Voor alle thema's constateerde de inspectie "hardnekkige nalevingstekorten" en "achterblijvende taakuitvoering door gemeenten". Deze risicoanalyse was thema-gericht. Buiten beschouwing bleef welke (typen) gemeenten in de toekomst een relatief groot risico op niet-naleving zouden hebben. De analyse was ook partieel omdat de kans op niet-naleving niet verbonden werd met het mogelijk effect. Niettemin was het een bruikbare handreiking aan de nieuwe IBT-toezichthouder, het provinciaal bestuur. Inderdaad hebben ten minste zeven van de twaalf provincies de genoemde thema's overgenomen in hun IBT-beleidsdocumenten, meestal met een formule als "speciale aandacht zal worden besteed aan…"

Vrijwel alle provincies melden in hun beleidsstukken dat het interbestuurlijk toezicht *risicogestuurd* zal zijn en gebaseerd is op een risicoanalyse.[81] Hoewel ter onderbouwing van de door de provincies opgezette toezichtsystematiek wel degelijk gelet is op risico's is daaraan voor zover wij hebben kunnen nagaan geen uitgewerkte systematiek van risicoanalyse te pas gekomen.

[80] Het begrip "risicoanalyse" wordt door de onderzoekers als volgt begrepen: een risicoanalyse omvat de inschatting van het risico op niet-naleving en de effecten van niet-naleven volgens de formule risico = kans x effect.

[81] Uit de bewoordingen in de verschillende beleidsdocumenten valt op te maken dat men deze zienswijze (soms letterlijk) heeft overgenomen uit het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht 2012. Strikt genomen zou er dan overigens sprake zijn van twee te onderscheiden risicoanalyses: de risicoanalyse die zou hebben geleid tot de selectie van de vijf of zes domeinen en risicoanalyses die binnen die domeinen zouden moeten attenderen op specifieke risico's.

Inmiddels zetten provincies op basis van evaluaties van het interbestuurlijk toezicht op dit vlak zeker stappen. Zo heeft de provincie Noord-Holland het afgelopen jaar samen met de gemeenten een uitgebreide risicoanalyse opgesteld, naar aanleiding van de vraag 'welke risico's komen op de gemeenten af?'. Deze risicoanalyse wordt meegenomen in het IBT-Beleid 2018-2021 van de provincie Noord-Holland.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de domeinen waarop de provinciebesturen toezicht uitoefenen. Naast de zes bovengenoemde domeinen die door vrijwel alle provincies worden meegenomen zijn in de kolom 'additionale toezichtdomeinen' vier domeinen vermeld waarop door enkele provincies toezicht wordt gehouden.

TABEL 3.1: OVERZICHT TOEZICHTDOMEINEN IBT

DOMEIN	WEL	NIET	ADDITIONELE TOEZICHTDOMEINEN
Archief- en informatiebeheer	Alle provincies		
Huisvesting statushouders	Alle provincies		
Omgevingsrecht	Alle provincies		
Ruimtelijke ordening	Alle provincies	Noord-Holland (gedeeltelijk)	
Monumenten en archeologie		Gelderland, Noord-Holland, Limburg	
Gemeentefinanciën	Alle provincies		
Water			Friesland, Gelderland, Utrecht, Overijssel, Zuid-Holland
Externe Veiligheid			Utrecht, Noord-Holland, Overijssel, Noord-Brabant
Luchtkwaliteit			Overijssel
Natuur			Overijssel

Vier van de zes terreinen – gemeentefinanciën, archiefbeheer, het milieudeel van het omgevingsrecht en huisvesting statushouders – waren ook al voor de Wrgt onderwerp van (specifiek) provinciaal toezicht. De uitoefening van het toezicht op deze terreinen is, met een aanpassing van specifiek naar generiek, voortgezet. In alle discussies rond de totstandkoming en implementatie van de Wrgt was de overheveling van het VROM-toezicht van de VROM-inspectie op het terrein van het omgevingsrecht en de ruimtelijke ordening naar de provincies een essentieel element. Het IPO heeft in die discussie lang op het standpunt gestaan dat niet alleen de toezichttaak, maar ook de bij die taak behorende financiële en personele middelen van de VROM-inspectie naar de provincies zouden moeten worden overgeheveld. Die laatste overheveling is slechts mondjesmaat geschied.[82] Het toezicht op de gemeentelijke zorg voor het cultureel erfgoed (monumenten en archeologie), was voorheen een taak van de Erfgoedinspectie, een rijksinstantie die tussen 2005 en 2012 toezicht hield op de gemeentelijke naleving van de Monumentenwet en op onderdelen van de Wet algemene bepalingen milieubeheer en aanverwante regelgeving.

[82] Het provinciaal bestuur van Limburg noemt dit als reden waarom Limburg geen IBT-toezicht houdt op VTH en RO.

3.2.3 Systeemtoezicht

Een tweede uniforme bouwsteen is een benadering van het interbestuurlijk toezicht die zich het best laat omschrijven als 'systeemtoezicht'.[83] Wie zou afgaan op de IBT-bepalingen uit de Gemeentewet, zou wellicht verwachten dat de provinciale toezichthouder ernaar streeft gebrekkige gemeentelijke besluiten en handelingen te corrigeren. In de praktijk echter richt het toezicht zich primair op het beoordelen van de kwaliteit van het *systeem* dat individuele besluiten en handelingen voortbrengt. De veronderstelling lijkt (en is in een enkel provinciaal beleidsdocument ook te vinden) dat de kans op gebrekkige besluiten en handelingen klein of zelfs verwaarloosbaar is indien het systeem goed in elkaar zit. Geen van de provinciale besturen geeft een duidelijke uitleg van de keuze voor systeemtoezicht. Die keuze wordt hooguit indirect gemotiveerd met een verwijzing naar de eisen sober, selectief, proportioneel en risicogestuurd waaraan het interbestuurlijk toezicht zou moeten voldoen.

Deze benaderingswijze is wellicht mede geïnspireerd door het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie*. Dit besluit zette de IBT toezichthouders ertoe aan de behoefte aan systematische informatie te doordenken en te bezien welke gegevensverstrekking eventueel in een verordening zou moeten worden opgenomen. Systematische informatievoorziening was een onderwerp in het implementatie-overleg. Het IPO heeft een voorbeeld-verordening opgesteld die in grote lijnen in de meeste provinciale documenten is terug te vinden.

De meeste provinciebesturen hebben, overeenkomstig de theorie van het systeemtoezicht, in hun toezichtbeleid de mogelijkheid geopend van *reality checks*: nagaan of het systeem in werkelijkheid de te verwachten kwaliteit levert. In de praktijk hebben tot dusver vier provinciale toezichthouders (Noord-Brabant, Groningen, Drenthe en Overijssel) *reality checks* en *audits* uitgevoerd, op een beperkt aantal domeinen.

3.2.4 Beoordeling op driepuntsschaal

Een derde uniforme bouwsteen die met kleine variaties bij elke provincie wordt aangetroffen zijn de beoordelingsmaatstaven aan de hand waarvan het provinciaal bestuur de systeemkwaliteit op elk van de toezichtdomeinen toetst, alsmede de kwalificatie van de systeemkwaliteit met behulp van een driepuntschaal (goed-matig-slecht), die vaak als 'stop-lichtenmodel' wordt aangeduid.

3.2.5 Conclusie

De meeste provinciale toezichthouders motiveren hun keuze voor toezichtdomeinen met een verwijzing naar een (vermoedelijk landelijke) risicoanalyse. Tijdens de implementatiefase was dit een onderwerp van overleg tussen IPO, VNG en BZK. Onduidelijk is wat die risicoanalyse precies inhield. Geconstateerd kan worden dat vier van de zes domeinen ook al voor de Wrgt onder het toezicht van GS vielen. De overheveling van het domein van de voormalige VROM-inspectie naar de provinciale toezichthouder stond vast. Het domein erfgoed is de provincies eveneens toegewezen.

Uit de beschrijving van de door de provincies ingerichte stelsels blijkt voorts dat alle provincies een vorm van systeemtoezicht hanteren. Deze benaderingswijze vloeit mede voort uit de systematiek van het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie. Tijdens de implementatiefase was ook dit een onderwerp van overleg tussen IPO, VNG en BZK.

[83] Sommige provinciale besturen (met name die van Utrecht, Flevoland) verklaren in hun toezichtbeleid uitdrukkelijk dat het door hen nagestreefde IBT in hoofdzaak de vorm van systeemtoezicht zal hebben. De MvT bij de Wrgt noch het Handboek bevatten enige verwijzing naar systeemtoezicht.

3.3 Doelstellingen en uitgangspunten

3.3.1 Doelstelling van het interbestuurlijk toezicht

Wat is het doel van het provinciaal interbestuurlijk toezicht? De geschiedenis van de Wrgt biedt nauwelijks aanknopingspunten om deze vraag te beantwoorden, zo bleek uit de beleidsreconstructie in hoofdstuk 2. De wettelijke taak van de interbestuurlijke toezichthouder is enigszins af te leiden uit de bepalingen van de Gemeentewet. Afgaande op de tekst van de wet zijn GS en de CdK verplicht om te interveniëren indien het onder toezicht staande bestuursorgaan "gevorderde besluiten niet of niet naar behoren neemt dan wel gevorderde handelingen niet of niet naar behoren verricht". Voorts *kan* de toezichthouder ingrijpen indien het onder toezicht staande bestuur een besluit neemt dat in strijd is met de wet of het algemeen belang. De MvT bij de Wrgt vermeldt weinig anders over de functie van het interbestuurlijk toezicht dan dat het onderdeel is van het stelsel van *checks & balances* in de gedecentraliseerde eenheidsstaat en dat het "is bedoeld voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen bij de uitoefening van een bij of krachtens de wet opgedragen taak".[84]

Op een enkele uitzondering na hebben de provinciale toezichthouders geen doelstelling of functie van het provinciale IBT op schrift gesteld. Desgevraagd konden respondenten van de verschillende provincies ook niet duidelijk aangeven wat het doel of de functie van het eigen IBT was of zou moeten zijn. De provincie Overijssel heeft in algemene termen op haar website vastgelegd dat (het) "…de bedoeling van het toezicht is om maatschappelijk ongewenste effecten te voorkomen." Deze doelstelling wordt uitgewerkt in het *Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang*, waarin per domein het belang van interbestuurlijk toezicht wordt beschreven. Dit belang kan als een doelstelling worden geïnterpreteerd, zoals bij het domein Omgevingsrecht (in het kader 'Wabo' genoemd) het belang geformuleerd is als "Bescherming van mens en natuur tegen schade en gevaar; kwaliteit van uitvoering en handhaving." Er is dus wel sprake van enige uitwerking, zij het dat de doelstellingen over het algemeen niet geoperationaliseerd zijn. Er is eerder sprake van het vastleggen van de richting van het gewenste effect van toezicht, dan dat er meetbare resultaten zijn vastgelegd.

De provincie Noord-Brabant is een tweede uitzondering. In zijn eerste *Beleidsplan IBT (2013-2015)* formuleerde het provinciaal bestuur van Noord-Brabant alleen toezichtdoelen voor een enkel beleidsterrein afzonderlijk. Bijvoorbeeld: "Het doel van het toezicht op archief en informatiebeheer is om bij gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen te komen tot een betrouwbare informatievoorziening". In de aanloop naar de vaststelling van het tweede beleidsplan formuleerde het provinciaal bestuur wèl algemene doelstellingen, die nu te vinden zijn in het *Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht (2016-2019).* Het is verhelderend om de betreffende tekst in extenso te citeren:

> Beleidskader Interbestuurlijk Toezicht (2016-2019)
>
> 2.1 Visie op en doelen van het interbestuurlijk toezicht
> Door toezicht te houden dragen wij bij aan een veilige en bestendige leefomgeving in Brabant. Het is ons doel om het functioneren van lokale overheden te versterken, zodat burgers kunnen vertrouwen op de overheid. Met interbestuurlijk toezicht bevorderen wij dat de Brabantse lokale overheden krachtige overheden zijn, die hun maatschappelijke taken correct uitvoeren. Deze visie vertaalt zich in de volgende strategische doelstellingen:
> - Bijdragen aan het goed functioneren van het openbaar bestuur.

[84] *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3, par. 3.

- Een correcte uitvoering van (wettelijke) taken door gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen bevorderen. Burgers moeten kunnen vertrouwen op een goed functionerend openbaar bestuur.
- Er aan bijdragen dat de gemeenteraden en algemene besturen, als vertegenwoordigers van de burgers, op basis van begrijpelijke informatie weloverwogen uitspraken kunnen doen over de taakuitvoering door hun organisatie (horizontale controle).

Concreet streven wij er naar dat we eind 2019 geen enkele lokale overheid als voldoet niet hoeven te beoordelen en dat we minstens de helft van alle overheden als voldoet (zie hoofdstuk 4.3.1) kunnen beoordelen, voor wat betreft de taakuitvoering van de medebewindstaken.

Daarnaast streven we ernaar om eventuele interventies (zie hoofdstuk 4.4) binnen een jaar af te ronden. Dat wil zeggen dat we er samen met die overheid aan werken dat het specifieke onderdeel waarop de overheid tekort schiet binnen een jaar weer op orde is.

Het Brabantse IBT is in 2015 geëvalueerd.[85] De evaluatieonderzoekers wijden een hoofdstuk van hun rapport aan 'doelen stellen' en komen onder meer tot de conclusie dat de algemene doelstellingen niet steeds congruent waren met de doelen die voor afzonderlijke beleidsterreinen waren geformuleerd. In reactie daarop zijn de doelstellingen op onderscheiden beleidsterreinen komen te vervallen. De keuzen die de provinciale toezichthouder in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's maakt zijn afgeleid van deze algemene doelstellingen. Ook op dit vlak ontwikkelt het interbestuurlijk toezicht zich bij andere provincies. Zo staat Noord-Holland in het IBT-Beleid 2018-2021 expliciet stil bij doelen en functie van het IBT.

3.3.2 Uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht

Zo weinig als er in de wetsgeschiedenis te vinden is over de doeleinden van het IBT, zoveel is er opgeschreven over wat het IBT *niet* zou moeten zijn. De MvT bij de Wrgt formuleert een aantal randvoorwaarden waaraan de uitoefening van het toezicht zou moeten voldoen. De eerste is 'selectiviteit en terughoudendheid': de lasten van interbestuurlijk toezicht dienen te worden verminderd door het toezicht selectief uit te oefenen door middel van risicoanalyses. Toezicht dient voorts gebaseerd te zijn op vertrouwen, waardoor het toezicht terughoudend kan worden toegepast. Daarnaast dient proportionaliteit leidend te zijn bij interventies. En ten slotte dient 'horizontaal toezicht' zoals uitgeoefend door de gemeenteraad voorrang te hebben boven het interbestuurlijk toezicht.

Alle provincies herhalen deze uitspraken in hun beleidsdocumenten IBT, zo al niet naar de letter dan toch wel naar de geest. Een veel gebruikte formulering is bijvoorbeeld: "De provincie voert het IBT sober en op afstand uit" en "Uitgangspunt is: minder bestuurlijke drukte en minder informatielasten". Ook het uitgangspunt "dat de gemeenteraad als eerste aan zet is" wordt door vrijwel alle provincies uitdrukkelijk aangehangen. GS van Zuid-Holland schrijven het als volgt: "Verticaal toezicht is gebaseerd op vertrouwen in het functioneren van de horizontale verantwoording; van college van B&W aan de gemeenteraad. Eerst horizontale verantwoording; alleen verticaal ingrijpen wanneer dat echt noodzakelijk is".[86] De mate waarin deze en dergelijke uitgangspunten in de daadwerkelijke vormgeving en uitvoering van het toezicht tot uitdrukking komen verschilt nogal per toezichtdomein en per provincie.

[85] Twynstra Gudde, Evaluatie Interbestuurlijk Toezicht Provincie Noord-Brabant, mei 2015.
[86] Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland: Toezicht op basis van vertrouwen, november 2012, par. 2.1.

3.3.3 Conclusie

De wetgever heeft de provinciale besturen weinig handvatten geboden in termen van het doel of de functie van het interbestuurlijk toezicht. In de beleidsdocumenten van de afzonderlijke provincies blijft het doel van het provinciale toezicht op de gemeenten wellicht ook daardoor veelal impliciet. Voor zover de uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht expliciet worden vastgelegd sluiten die veelal nauw aan bij de uitgangspunten van de wetgever: minder toezichtlasten en vertrouwen in de horizontale verantwoording van het college van B&W aan de raad. Hierna zullen we zien hoe het stelsel, gelet op deze uitgangspunten, functioneert.

3.4 Formele grondslagen

3.4.1 De wet en de AMvB's

Van de systematische informatie die het provinciebestuur nodig heeft voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht, dient de regelmaat en omvang vooraf te worden bepaald (zie de artikelen 119 en 120 van de Gemeentewet). De wet (artikel 124h van de Gemeentewet) bepaalt voorts dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) regels kunnen worden gesteld omtrent "de verstrekking van systematische informatie aan het provinciebestuur". Deze AMvB is het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* van 2012. De belangrijkste bepalingen in het Besluit zijn: provinciale staten *kunnen* bij verordening gemeenten de verplichting opleggen "tot het periodiek verstrekken van systematische toezichtinformatie aan gedeputeerde staten", maar wel "voor zover en voor zolang dit noodzakelijk is voor de uitoefening van het toezicht". In elk geval moeten dan de volgende zaken worden vastgelegd:

- over welke wettelijke taak wordt informatie gevraagd;
- welke gegevens worden verstrekt;
- op welk tijdstip wordt de informatie verstrekt, en
- op welke wijze wordt de informatie verstrekt.

3.4.2 Provinciale grondslagen

Zeven provinciebesturen hebben de informatieverplichtingen van de gemeenten in een verordening opgenomen. "Overeenkomstig het Handboek", zei een van de provinciale respondenten. Drie provinciebesturen hebben de inhoud en wijze van informatieverstrekking vastgelegd in een (tweezijdige) bestuursovereenkomst met elke gemeente afzonderlijk. Twee provincies hebben informele afspraken met de gemeenten gemaakt over de te verstrekken informatie. De algemene reden van provincies om niet voor een verordening te kiezen is dat men horizontale of gelijkwaardige relaties met de gemeenten nastreeft. Een (eenzijdig vastgestelde) verordening zou daar niet bij passen. De reden die genoemd wordt om juist wel (doorgaans in overleg met de gemeenten) voor een verordening te kiezen is het voorkomen van vrijblijvendheid.

De reden voor de provincie Overijssel om te kiezen voor een bestuursovereenkomst was dat de provincie *horizontale relaties* met de gemeenten wil, op basis van "een intentie van transparantie, begrip en vertrouwen". Een verordening zou minder goed passen in zulke verhoudingen. Materieel is de inhoud van de (bijlagen bij de) bestuursovereenkomst niet anders dan de inhoud van een verordening zou zijn geweest. Bovendien kan dit toetsingskader dat bij de bestuursovereenkomst hoort elk jaar worden aangepast door de provincie. Hier vindt weliswaar afstemming met de gemeenten over plaats, maar de provincie bepaalt uiteindelijk welke wijzigingen nodig zijn om het kader actueel te houden. De winst van het werken met een bestuursovereenkomst is dat medewerking van de

gemeenten wordt verkregen, hetgeen ook bij de nadere invulling van het toezicht meerwaarde heeft.

Ten slotte bepaalt artikel 3 van het *Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie* dat het provinciebestuur een jaarplan kan opstellen waarin de prioriteiten inzake het toezicht worden gesteld. Een zodanig plan is volgens artikel 6 van dat Besluit vereist, indien de toezichthouder eenmalig systematische toezichtinformatie wil opvragen. De meeste provincies hebben een toezichtbeleidsplan (met een werkingsduur van een aantal jaren) en een jaarlijks te vernieuwen IBT uitvoeringsprogramma. Hoewel doorgaans niet uitdrukkelijk naar artikel 3 van het Besluit verwezen wordt kan het uitvoeringsprogramma gelden als een in dat artikel bedoeld jaarplan.

Tot de formele grondslagen van het interbestuurlijk toezicht behoren ook twee beleidskaders (een *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing* en een *Beleidskader schorsing en vernietiging*). Beide beleidskaders zijn in alle provincies geheel overeenkomstig het landelijk (in IPO verband) overeengekomen model.[87] Alleen de provincie Zeeland heeft, naar de letter van de wet, *twee* beleidskaders indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing vastgesteld: één voor indeplaatsstelling door de CdK en één voor indeplaatsstelling door GS. In die beleidskaders worden de beleidsuitgangspunten beschreven en de wijze waarop het desbetreffende instrument dient te worden toegepast. Daarbij wordt uitvoerig aandacht besteed aan de interventieladder. De verschillende fasen (stappen) van het bestuurlijk traject worden uitgebreid beschreven. Benadrukt wordt dat het gebruik van de interventieladder niet dwingend is voorgeschreven. Een toezichthouder beslist zelf hoe en in welk tempo het bestuurlijk traject verloopt en of het noodzakelijk is dat alle stappen worden doorlopen.

De wet (artikel 124e van de Provinciewet) opent voorts de mogelijkheid dat GS ambtenaren aanwijzen als toezichthouder in de zin van (de artikelen 5.12 e.v. van) de Algemene wet bestuursrecht. Van twee provincies (Drenthe en Noord-Brabant) is bekend dat zij ambtenaren hebben aangewezen als toezichthouder. De andere provincies hebben dat niet gedaan.

Vijf provincies leggen hun eigen voorgenomen toezichtactiviteiten vast in een uitvoeringsplan of -programma. Het meest uitvoerige programma is dat van Noord-Brabant, dat vastgesteld is door GS en ter kennis is gebracht aan PS.

3.4.3 Conclusie

De wet en het besluit bepalen dat een interbestuurlijke toezichthouder de ondertoezichtgestelden slechts door middel van een verordening de verplichting kan opleggen om systematische informatie te verstrekken. Het wettelijk voorschrift was bedoeld om ondertoezichtgestelden te beschermen tegen willekeurige en ongerichte informatievragen. Zeven provinciebesturen hebben een dergelijke verordening vastgesteld. Vijf provinciebesturen kozen voor een andere weg: geen verplichting opleggen maar met de gemeentebesturen afspraken maken over systematisch te verstrekken gegevens. Deze provinciale besturen zijn ervan overtuigd dat horizontale afspraken beter passen in de interbestuurlijke verhoudingen dan een eenzijdig vastgestelde verordening. Naar inhoud is er overigens weinig verschil tussen de verordeningen, de convenanten en de afspraken. Alle provinciale besturen hebben beleidskaders vastgesteld voor indeplaatsstelling en voor schorsing en vernietiging. Vijf provincies maken gebruik van een uitvoeringsplan of

[87] Zie het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht 2012, p. 75 e.v. Het Handboek verscheen in augustus 2012 en is een gezamenlijke uitgave van BZK, VNG en IPO.

uitvoeringsprogramma dat zou kunnen kwalificeren als jaarplan in de zin van artikel 3 van het Besluit.

3.5 De inrichting van het provinciale toezicht

3.5.1 Algemeen beeld

Elke provincie heeft een provinciale IBT-coördinator. In veel gevallen neemt de coördinator een deel van de toezichttaak voor haar of zijn rekening. In Friesland, Drenthe, Gelderland en Zeeland bijvoorbeeld is de coördinator ook belast met de uitvoering van het financiële toezicht. De coördinator van Utrecht en een van de twee coördinatoren in Noord-Brabant is tevens belast met archieftoezicht. Alleen in de provincie Groningen is de IBT-coördinatie de hoofdtaak van de betreffende functionaris. In veel provincies zijn de bij het toezicht betrokken ambtenaren werkzaam op de betreffende vakafdelingen en maken dan deel uit van een soort IBT-netwerk. Utrecht, Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant hebben een afzonderlijke IBT-eenheid. Het aantal fte dat binnen de provinciale organisaties voor het IBT exclusief financieel toezicht beschikbaar is varieert, afhankelijk van het aantal gemeenten in de provincie en de schaalgrootte van de gemeenten, van circa 2 fte (Zeeland, Drenthe, Groningen, Flevoland) tot circa 8 fte (Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland).

3.5.2 Casestudy's

Zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven, zijn voor dit onderzoek drie provincies geselecteerd waar alle relevante documenten (beleidsnota's, begrotingen, jaarrekening, evaluaties, et cetera) zijn bestudeerd en interviews zijn gehouden. Deze provincies waren Groningen, Overijssel en Noord-Brabant. Binnen elk van deze drie provincies zijn ook twee gemeenten geselecteerd die als casestudy hebben gefungeerd.

In Noord-Brabant bestaat een afzonderlijke eenheid IBT met een formatie van ongeveer 15,5 fte. De 7 fte Financieel Toezicht maken hier onderdeel van uit. Deze eenheid staat onder leiding van een IBT-afdelingshoofd. Binnen GS is één gedeputeerde verantwoordelijk voor het IBT. Het provinciaal bestuur heeft zes provinciale ambtenaren binnen de domeinen Archief en Omgevingsrecht aangewezen als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

In Overijssel is de IBT-coördinatie belegd bij de eenheid 'Bestuur- en concernzaken'. Binnen de eenheid zijn vier IBT-coördinatoren werkzaam: drie coördinatoren brengen oordelen van de vakeenheden bijeen en zorgen voor het IBT-contact met de gemeentebesturen. Zij hebben elk zeven of acht gemeenten onder hun hoede. Daarnaast is er een centrale IBT-coördinator die binnen de provincie verantwoordelijk is voor de afstemming van het toezicht op de gemeenten. Deze afstemming gebeurt op twee niveaus met twee typen IBT-coördinatoren. Naast de bovengenoemde coördinatoren die de contacten met gemeenten regelen, betreft dit ook een aantal specialistische IBT-coördinatoren die binnen een bepaald domein vakinhoudelijk verantwoordelijk zijn voor het toezicht. Zo wordt het toezicht op twee vlakken afgestemd: tussen alle domeinen bij een gemeente en tussen alle gemeenten binnen een domein.

De provincie Groningen heeft 0,8 fte vrijgemaakt voor de functie van coördinator IBT. De functie is ondergebracht bij de afdeling Bestuur, Juridische zaken en Communicatie. Voor elk van de domeinen is, binnen de betreffende sectorafdeling, een ambtenaar aangewezen die onder meer de door de gemeentebesturen verstrekte informatie beoordeelt en zo nodig

additionele gegevens opvraagt. De coördinator zorgt ervoor dat de gebundelde oordelen aan de gemeentebesturen worden voorgelegd. De exacte inzet in fte is niet te geven. Globaal is er 0,5 fte voor archief- en informatiebeheer, voor monumenten en archeologie en voor huisvesting statushouders 0,4 fte, voor het omgevingsrecht 0,6 en een marginale inzet van 0,05 voor ruimtelijke ordening. De toezichtambtenaren komen periodiek bijeen in een werkgroep IBT onder leiding van de coördinator. In de werkgroep worden de activiteiten op elkaar afgestemd, specifieke problemen besproken, et cetera.

3.5.3 Conclusie

De provinciale inzet voor het interbestuurlijk toezicht varieert (vanzelfsprekend) met de omvang van de provincie van circa 2 fte tot 8 fte. In alle gevallen is sprake van een IBT-coördinator die samen met een netwerk van collega's uit vakafdelingen het toezicht vorm geeft. Duidelijk is dat de provincies uit het eigen budget middelen ter beschikking hebben gesteld om aan deze taak vorm te geven. De extra middelen die vanuit het Rijk voor deze taak aan de provincies zijn toegekend voldoen daarvoor zeker niet.

3.6 De positie van de gemeenteraad

3.6.1 Uitgangspunt

De Wrgt sluit aan op een van de uitgangspunten van de dualisering, het versterken van de controlerende rol van de raad. In het Handboek heet de dualisering "een (hoofd)argument om het interbestuurlijk toezicht op de schop te nemen". Het Handboek vervolgt dan:[88]

> *"Dualisering heeft geleid tot een beter stelsel van interne democratische controle binnen provincies en gemeenten, met kaderstellende en controlerende taken. Hierdoor is het democratisch gehalte van de besluitvorming bij provincies en gemeenten verbeterd. Bovendien is het een reden om terughoudend te zijn met specifieke toezichtinstrumenten. De toezichthouder dient eerst ruimte te geven aan provinciale staten en gemeenteraden voor hun controlerende rol: een terughoudende opstelling dus. De toezichthouder dient slechts in te grijpen in spoedeisende gevallen."*[89]

Op een andere plaats (p. 10) meldt het Handboek:

> *"Uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht betreffende gemeenten, is dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de (kwaliteit van) taakuitvoering. Hierbij wordt vertrouwd op de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad). Deze visie staat niet op zichzelf, maar vloeit voort uit de vereisten en uitgangspunten van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat: provincies en gemeenten zijn geen filialen van de rijksoverheid die zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van hogerhand.*

[88] Handboek Wet revitalisering generiek toezicht 2012, p. 10.

[89] Deze laatste zin is in strijd met imperatieve formulering van de indeplaatsstellingsbepaling van artikel 124 Gemeentewet. In het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht 2012 zelf is een *Beleidskader Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing* als bijlage 5 opgenomen (p. 91) waarin wordt uitgelegd dat deze formulering betekent "dat er voor de toezichthouder een beginselplicht bestaat een besluit tot indeplaatsstelling te nemen nadat geconstateerd is dat er sprake is van taakverwaarlozing".

Bovendien zijn door de dualisering de democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten versterkt. Met deze horizontale verantwoordingsmechanismen is de kwaliteit van de taakuitvoering geborgd".

3.6.2 De provinciale vormgeving

Alle provincies verwoorden in hun IBT-beleidsstukken op één of andere manier het belang van horizontale verantwoording door het college van B&W aan de gemeenteraad. Provinciale Staten van Gelderland verwoorden het bijvoorbeeld in hun *Uitvoeringsprogramma IBT 2016-2019* als volgt:

"In het kader van de horizontale controle en verantwoording zijn de gemeenteraden/algemeen besturen altijd als eerste aan zet. Ook waar het gaat om bij ons binnengekomen signalen, klachten en meldingen over een eventuele gebrekkige taakuitvoering door een lokale overheid, zullen wij in eerste instantie deze lokale overheid zelf daarover informeren en horen."

Zoals eerder geciteerd stellen GS van Zuid-Holland:

"Verticaal toezicht is gebaseerd op vertrouwen in het functioneren van de horizontale verantwoording; van college van B&W aan de gemeenteraad. Eerst horizontale verantwoording; alleen verticaal ingrijpen wanneer dat echt noodzakelijk is."

Twee provincies (Groningen en Drenthe) hebben de gemeenteraad een formele positie gegeven in hun IBT-proces. Beide provinciale toezichthouders verwachten van de gemeenteraden dat deze jaarlijks (Drenthe) of halfjaarlijks (Groningen) aan het provinciaal bestuur een oordeel verstrekken over het functioneren van het eigen gemeentebestuur, waarna GS dat oordeel toetst.[90] Bij de overige provinciale toezichthouders wordt de raad geen uitdrukkelijke rol toegekend. Wel wordt er soms van uitgegaan dat de verantwoordingsinformatie die het college van B&W aan de raad verstrekt ook dienstig is als toezichtinformatie. Sommige provinciale besturen hebben pogingen ondernomen om gemeenteraden te activeren als het gaat om de raadscontrole op de onderscheiden toezichtdomeinen.

In de praktijk is de betrokkenheid van de raad bij de toezichtdomeinen marginaal. Dat is niet alleen zo volgens vrijwel alle provinciale respondenten, ook de raadsleden die tijdens de casestudy's zijn geïnterviewd geven dat te kennen. De resultaten van de enquête, zoals weergegeven in tabel 3.2, zijn in dat licht wat positiever over de controle die de raadsleden zeggen uit te oefenen op de uitvoering door het college van B&W.

TABEL 3.2: CONTROLE VAN HET COLLEGE OP ZES TOEZICHTDOMEINEN

IN HOEVERRE CONTROLEERT UW RAAD HET COLLEGE VAN B&W OP DE UITVOERING VAN DE TAKEN IN HET KADER VAN DE VOLGENDE TAAKVELDEN (DOOR BIJVOORBEELD EXTRA INFORMATIE OP TE VRAGEN)?						
Domeinen	Archief	Financiën	Statushouders	Monumenten	Ruimtelijke ordening	Omgevingsrecht

[90] Deze bemoeienis van het provinciaal bestuur met "horizontale verantwoording" lijkt in strijd te zijn met het *Beleidskader Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing*. In dat beleidskader (par. 3.5.) wordt gewezen op het principiële verschil tussen horizontale verantwoording tussen het college van B&W en de raad (een politiek proces) en verticaal interbestuurlijk toezicht.

Intensief	2%	32%	16%	2%	22%	10%
Redelijk intensief	8%	45%	34%	14%	44%	29%
Gemiddeld	24%	19%	32%	38%	26%	37%
Niet heel intensief	35%	3%	14%	31%	6%	16%
Niet of nauwelijks	30%	1%	4%	14%	2%	6%
Weet niet/geen mening	2%	0%	0%	1%	0%	1%
Waarnemingen	**860**	**1195**	**1179**	**1068**	**1228**	**1168**

Er zijn duidelijke verschillen tussen de domeinen: raadsleden controleren de domeinen archief en monumenten weinig intensief en zeggen B&W juist intensief te controleren op de domeinen financiën en ruimtelijke ordening. De huisvesting van statushouders en het omgevingsrecht bevinden zich op een tussenpositie voor wat betreft de intensiteit van de controle.

Raadsleden en leden van het college van B&W is ook gevraagd naar de discussies en vragen in de raad naar aanleiding van het oordeel van het provinciebestuur over de taakuitvoering op de zes taakvelden. Uit de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat de oordelen van de provinciale toezichthouder niet of nauwelijks door de raadsleden werden opgepikt en evenmin aanleiding waren voor het stellen van vragen of het entameren van een discussie. Als verklaring hiervoor komt uit de gesprekken naar voren dat raadsleden de stand van de taakuitvoering van de medebewindswetgeving duidelijk minder interessant vinden dan de politieke aspecten van het raadslidmaatschap. Uit de enquête blijkt dat gemiddeld bijna 80% (op de verschillende domeinen variërend van 2/3^{e} tot 90%) van de collegeleden stelt dat de provinciale oordelen niet in de gemeenteraad aan de orde komen, terwijl de raadsleden zelf menen dat deze oordelen vaker tot raadsbespreking hebben geleid (gemiddeld 40% van de raadsleden is deze mening toegedaan, variërend van 25% tot 50%). Ondanks deze verschillende percepties van college- en raadsleden kan de conclusie niet anders luiden dan dat de provinciale oordelen in de (over)grote meerderheid van de gevallen niet aan de orde komen in de raad. Uit het onderzoek blijkt ook overigens dat van systematische controle door de raad van de uitvoering van medebewindstaken door het college geen sprake is. De veronderstelling van de wetgever over de horizontale controle door de gemeenteraad blijkt in de praktijk niet uit te komen.

3.6.3 Casestudy's

Ook in de casestudy's blijkt herhaaldelijk dat de veronderstelling die ten grondslag ligt aan de beleidstheorie van de Wrgt over het horizontaal toezicht door de gemeenteraad, niet wordt gesteund door de manier waarop de raad zich in de praktijk gedraagt.

Uit de casestudy Noord-Brabant wordt duidelijk dat raadsleden zich in algemene zin bewust zijn van het feit dat de provincie op enkele terreinen toezichthouder op de gemeente is. Met name het toezicht op de financiën is bekend bij de gemeenteraadsleden. In mindere mate geldt dit voor het toezicht op de huisvesting van statushouders. Dat de provincie toezicht uitoefent op de domeinen archief, monumenten en archeologie, omgevingsrecht en ruimtelijke ordening is slechts bij een enkel raadslid bekend. Wat betreft het omgevingsrecht brengen verschillende betrokkenen vanuit het ambtelijk apparaat en het bestuur naar voren dat de wetgever in de afgelopen jaren de ontwikkeling heeft ingezet om de raad meer op afstand te zetten. Zo hoeft het toezichtbeleid niet meer door de raad vastgesteld te worden, maar is bekendmaking aan de raad voldoende (artikel 7.2, zesde lid, van het Besluit omgevingsrecht). Een provinciale domeintoezichthouder geeft aan dat de raad op haar domein nogal op afstand staat en dat van horizontale controle niet of nauwelijks sprake is. Een provinciale toezichthouder heeft het vermoeden dat de raden niet

of nauwelijks een oordeel vellen over de taakvervulling van het gemeentebestuur op de onderscheiden domeinen. Deze indruk wordt bevestigd tijdens de interviews met raadsleden. De kennis over IBT-onderwerpen bij raadsleden is gering. Veel beoordelingsmaatstaven zijn voor een gemiddeld raadslid te technisch of niet politiek relevant. Ook gaan sommige raadsleden uit van onjuiste veronderstellingen over de rol van de provincie, bijvoorbeeld dat die aan gemeenten een taakstelling oplegt inzake het huisvesten van statushouders. In slechts een incidenteel geval vindt naar aanleiding van een toezichtbrief een bespreking in de raad plaats. Dit gebeurt meestal op initiatief van het college waarbij in een informerende sessie wordt aangegeven wat de achtergrond van het negatieve oordeel was en welke stappen het college heeft gezet en/of voornemens is te zetten om de gebreken te verhelpen. Tot een discussie leidt dit niet. In de twee als casestudy geselecteerde Brabantse gemeenten is de communis opinio dat de rol die de raad in het rijksbeleid wordt toegedicht als 'eerstelijns toezichthouder' of als controleur in het kader van 'horizontale verantwoording' haaks staat op de positie van de raad als politiek orgaan. De raad is niet toegerust voor technische controles op de uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) of de Archiefwet.

In de beide gemeenten in Overijssel gaan de toezichtoordelen altijd naar de raad. De raad is daarmee volledig in positie om hiermee actie te ondernemen en zijn controlerende taak uit te voeren, aldus de betrokken ambtenaren. Toch is de raad op een groot aantal onderwerpen terughoudend. Interviews met raadsleden leren dat men als raad juist minder prioriteit geeft aan die taken waarop de provincie toezicht houdt. Men vertrouwt erop dat het toezicht van voldoende niveau is en dat men weinig energie hoeft te steken in de controle op die medebewindstaken. De raad ziet zijn controlerende rol wel, maar is minder op uitvoering van wettelijke taken gericht en meer op uitvoering van het eigen beleid. Bij veel domeinen komt de raad alleen in actie als er een oranje of rood oordeel vanuit de provincie wordt gegeven, of wanneer zich incidenten binnen het domein voordoen. Van een reguliere, gestructureerde en zelfstandige controle door de raad (ook in tijden dat alles goed lijkt te gaan) is geen sprake.

In de casestudy Groningen stellen respondenten dat de gemeenteraad geen enkele keer een vraag heeft gesteld naar aanleiding van de IBT-paragraaf in begroting en jaarrekening. Dat betekent uiteraard niet dat de raden geen controle uitoefenen op de uitvoering door het college op de zes toezichtdomeinen. Omdat, zoals reeds is geconstateerd, de informatie die in de IBT-paragrafen is opgenomen in hoofdzaak een beknopte samenvatting is van informatie die op grond van allerlei wettelijke verplichtingen toch al moet worden gerapporteerd, wordt die controle op andere momenten en naar aanleiding van andere documenten uitgeoefend. In een van de gemeenten wordt gewag gemaakt van de in de ogen van de gemeentelijke gesprekspartners "naïeve" reactie van de provincie op het ontbreken van belangstelling van de raadsleden voor het interbestuurlijk toezicht. De provincie sprak over het gebrek aan belangstelling van de gemeenteraad voor de IBT-domeinen, maar volgens de gemeentelijke gesprekspartners was dat geheel ten onrechte. Die belangstelling is er wel degelijk. Die heeft echter niet de vorm van systematische controle; naar aanleiding van incidenten, klachten en signalen is de raad als politieke controleur vaak wel zeer actief.

3.6.4 Conclusie

Een van de veronderstellingen die aan de Wrgt ten grondslag ligt betreft de positie van de gemeenteraad. De veronderstelling is dat, mede door de dualisering, de raad zoveel beter controleert dan in het verleden dat interbestuurlijk toezicht sober en afstandelijk kan zijn en zich vooral dient te richten op calamiteiten en spoedgevallen. In de provinciale IBT-

documenten wordt het belang van horizontale verantwoording aan de raad benadrukt. In enkele provincies wordt de raad een uitdrukkelijke rol in het IBT-proces toegekend. De veronderstelling vindt, voor wat betreft de zes provinciale toezichtdomeinen, geen steun in de praktijk zoals die naar voren komt uit onder meer de casestudy's en de enquête. Voor een systematische controle of het college deze wettelijke taken naar behoren uitvoert achten raadsleden zich niet toegerust of aangewezen. De raad speelt wel een rol als politiek controleur, naar aanleiding van incidenten, klachten en signalen.

3.7 Toezichtinformatie

3.7.1 Inleiding

Gemeenten moeten aan de provincie informatie verstrekken. Eerder, in paragraaf 1.5, hebben we verschillende typen informatie gedefinieerd. De Wrgt introduceerde het begrip 'systematische toezichtinformatie'. Dit wordt omschreven toezichtinformatie die van meer dan één gemeentebestuur of provinciebestuur wordt gevraagd of die vaker dan één keer wordt gevraagd. Er is daarbij onderscheid te maken tussen periodiek te verstrekken informatie en eenmalig te verstrekken informatie. De verplichting om periodiek informatie te verstrekken behoeft een grondslag in een verordening. Daarnaast is er de zgn. 'incidentele informatie, dat zich beperkt tot de verstrekking van gegevens over één afzonderlijk geval. In de volgende paragrafen worden ingegaan op deze verschillende vormen van informatie in de praktijk.

3.7.2 Systematische toezichtinformatie

Algemeen beeld

De grondslag voor het verkrijgen van systematische toezichtinformatie is, zoals in paragraaf 3.4 uiteengezet, hetzij een verordening, hetzij een bestuursovereenkomst, hetzij een informele afspraak. Alle provincies voegen daaraan een toetsingskader toe als bijlage. In een dergelijk toetsingskader wordt per domein weergegeven welke informatie de provincie nodig heeft om zich een oordeel te vormen over de wijze waarop de gemeente zijn wettelijke taken uitoefent. Hoewel de formele vorm waarin de systematische informatieverstrekking is omschreven verschilt, vertonen de documenten van de afzonderlijke provincies voor wat betreft de inhoud een grote mate van gelijkheid (zie tabel 3.3).

TABEL 3.3: SYSTEMATISCHE TOEZICHTINFORMATIE IBT

DOMEIN	ALGEMEEN (BIJ ELKE PROVINCIE GEVONDEN)	AFWIJKEND (IN ÉÉN OF TWEE PROVINCIES)
Archief- en informatiebeheer	Jaarverslag, KPI's ingevuld	
Huisvesting van statushouders	COA informatie, afzonderlijk geregeld in Huisvestingswet	
Omgevingsrecht	Meerjarenprogramma, jaarplan, jaarverslag (evaluatie en monitoringsverslagen)	Verordening VTH Handhavingsverzoeken inclusief reactie Vergunningen van rechtswege
Ruimtelijke ordening	Actualiteit bestemmingsplannen; structuurvisie	Alle planologische beslissingen Voornemens + verslag conform artikel 10.1 Wro
Monumenten en archeologie	Is er een monumentencommissie? Doet de commissie haar werk?	Verleende en geweigerde vergunningen + adviezen (en afwijkingen)

		monumentencommissie
Gemeentefinanciën	Afzonderlijk geregeld in Gemeentewet	
Water	Rapportage uitvoering provinciale omgevingsvisie	Gemeentelijk rioleringsplan Watertoets in bestemmingsplan
Externe Veiligheid	Informatie over Activiteitenbesluit	

Aan leden van colleges van B&W is gevraagd of de provincie wel eens aanvullende informatie opvraagt en of die informatie ook met de raad wordt gedeeld. In tabel 3.4 is een overzicht van de respons opgenomen.

TABEL 3.4: OPVRAGEN VAN AANVULLENDE INFORMATIE DOOR DE PROVINCIE EN INFORMATIE AAN DE RAAD

WORDT ER DOOR DE PROVINCIE WEL EENS AANVULLENDE INFORMATIE OPGEVRAAGD IN HET KADER VAN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT?		
Ja	48%	
Nee	13%	
Weet ik niet	39%	
Waarnemingen	384	
WORDT DEZE AANVULLENDE INFORMATIE OOK DOOR HET COLLEGE MET DE RAAD GEDEELD?	BW	GR
Ja	29%	22%
Deels	67%	22%
Nee	4%	31%
Weet ik niet	-	25%
Waarnemingen	182	1307

In een substantieel deel van de gevallen vraagt de provinciale toezichthouder aanvullende informatie op. Het is de vraag of het college die informatie vervolgens ook deelt met de raad.

Casestudy's

In Noord-Brabant zijn de informatieplichten verderstrekkend dan in de andere provincies en tevens in vergelijking met hetgeen hiervoor is geschetst. In de verordening is vastgelegd dat het college van B&W inzicht dient te geven in de mate waarin de gemeente toepassing geeft aan de regels uit de provinciale verordening, bedoeld in artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Het is voor de door ons geïnterviewde ambtenaren de vraag of hier sprake is van interbestuurlijk toezicht of van provinciale sturing van de ruimtelijke ordening. Daarnaast bepaalt de verordening dat het college van B&W "voornemens voor het komende jaar en het verslag van het afgelopen jaar, bedoeld in artikel 10.1 van de Wet ruimtelijke ordening, inzake handhaving en beleid betreffende bestemmingsplannen, beheerverordeningen, algemene regels en specifieke aanwijzingen" aan GS moet aanleveren. Het verslag dient op grond van artikel 10.1 van de Wet ruimtelijke ordening onder meer in te gaan op de vergunningverlening op grond van artikel 2.1, lid 1, onder a, b, c en g van de Wabo (bouwen, uitvoeren van werken, strijdig gebruik en slopen in strijd met bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit). In de praktijk blijken deze voornemens en

verslagen aangeleverd noch gevraagd te worden. In plaats daarvan vraagt de provinciale toezichthouder via de tweejaarlijkse RO-monitor naar de stand van zaken.

Volgens de Brabantse verordening verstrekken de gemeenten één keer per jaar de gevraagde informatie. In de praktijk verschillen de tijdstippen van verstrekken per domein, omdat de provincie aansluit bij de beleidscycli die tussen de verschillende domeinen variëren. Het archiefverslag dient voor 15 juli aangeleverd te worden, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag Wabo voor 1 februari respectievelijk 1 mei en de gegevens opgevraagd in het kader van monumentenzorg voor 1 mei. Voor het aanleveren van informatie binnen het domein ruimtelijke ordening en monumenten en archeologie heeft de provincie een format vastgesteld, met enkele vragen die beantwoord dienen te worden. De overige gevraagde documenten zijn stukken die reeds bij de gemeente aanwezig zouden moeten zijn en waaraan de provincie geen verdere vormvoorschriften stelt. Voor het archiefjaarverslag stelt de provincie de inhoudelijke eis dat op zijn minst ingegaan wordt op enkele Kritische Prestatie Indicatoren (hierna: KPI's). De provinciale toezichthouder maakt geen gebruik van de informatie op waarstaatjegemeente.nl, omdat deze als onvoldoende nauwkeurig en te rudimentair beschouwd wordt voor de toezichthoudende taak.

In de bestuursovereenkomsten is per domein weergegeven welke informatie de provincie Overijssel nodig heeft om zich een oordeel te vormen over de wijze waarop de gemeente zijn wettelijke taken uitoefent. Volgens de bestuursovereenkomsten verstrekken de Overijsselse gemeenten één keer per jaar de gevraagde systematische toezichtinformatie. In de praktijk verschillen de tijdstippen waarop de informatie wordt verstrekt per domein. Gemeentelijke documentatie wordt meestal per mail (en soms per post) bij de provincie ingediend en wel rechtstreeks bij de behandelend ambtenaar van de provincie.

In Groningen heeft het provinciebestuur met (vertegenwoordigers van) de Groningse gemeenten informele afspraken gemaakt over het verkrijgen van systematische toezichtinformatie. De gemeenten dienen tweemaal per jaar systematische toezichtinformatie bij de provinciale toezichthouder aan te leveren.[91] De informatie wordt aangeleverd in de vorm van een IBT-paragraaf bij de gemeentelijke begroting en de jaarrekening. De Groningse gemeenten dienen de toetskaders te gebruiken bij het inrichten van de paragraaf in de jaarstukken over interbestuurlijk toezicht.[92] Uit de Nota Interbestuurlijk toezicht blijkt dat de gemeentebesturen per toezichtdomein moeten aangeven in hoeverre aan de criteria uit het toetskader wordt voldaan, of sprake is van een goede, een matige of een slechte uitvoering van taken en welke herstelmaatregelen zo nodig worden getroffen. Tevens moeten zij blijk geven zich bewust te zijn van de risicogebieden in de taken die ze in medebewind dienen uit te voeren.[93]

3.7.3 Eenmalige systematische informatie

Algemeen beeld

De meeste provincies noemen in hun IBT-beleidsdocumenten de mogelijkheid van eenmalige systematische informatieverwerving. Het gaat dan om *reality checks*, thema-onderzoeken en andere meer gerichte vormen van gegevensverzameling die niet periodiek worden herhaald. De toezichthouder behoeft deze vormen van gegevensverstrekking niet vast te leggen in een verordening. Wel dienen zij een grondslag te hebben in het jaarplan

[91] Zie de Nota Interbestuurlijk toezicht (IBT) provincie Groningen 2013, p. 3.
[92] Zie de Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014, p. 5.
[93] Nota Interbestuurlijk toezicht (IBT) provincie Groningen 2013, p. 3.

zoals bedoeld in artikel 3 van het Besluit systematische gegevensverstrekking. Enkele provincies maken gebruik van de mogelijkheid om eenmalige systematische informatie in te winnen (waaronder Noord-Brabant, Groningen, Overijssel en Drenthe), maar de indruk is niet dat sprake is van een intensieve praktijk.

Casestudy's

In het jaarplan (met de titel *Uitvoeringsprogramma IBT*) van Noord-Brabant benoemt de provinciale toezichthouder uitdrukkelijk de thema-onderzoeken en *reality checks* die men voornemens is in dat jaar uit te voeren. Het doel van de themaonderzoeken is volgens de respondenten om inzicht te verkrijgen hoe Brabantse gemeenten omgaan met de geselecteerde risicovolle thema's en hen hiervan bewust te maken. Onderzochte thema's zijn bijvoorbeeld: emissie-controle bij veehouderijen en de brandveiligheid in zorginstellingen. Daarnaast worden *reality checks* uitgevoerd. Bij de *reality checks* wordt beoordeeld of de informatie op papier, zoals inzichtelijk gemaakt via de verslagen en programma's, spoort met de praktijk. Gemeentebesturen worden bijvoorbeeld gevraagd om onderbouwingen aan te leveren voor de opgenomen cijfers. De provincie legt niet alle gemeenten onder het vergrootglas, maar maakt jaarlijks een (wisselende) selectie van gemeenten (zonder dat dat gebaseerd is op een risicoanalyse). In de praktijk worden uit efficiency-overwegingen de *reality checks* en themaonderzoeken bij dezelfde gemeenten uitgevoerd.

Het inwinnen van systematische eenmalige informatie is een onderdeel van het toezichtbeleid van de provincie Overijssel. *Reality checks* en andere vormen van eigen provinciaal onderzoek bij gemeenten staan als mogelijkheid in de convenanten vermeld. Het toetsingskader beschrijft per domein en per toezichtregime (groen, oranje, rood) of en hoe vaak dit plaats zou moeten vinden. In de praktijk zijn dergelijke onderzoeksinstrumenten nog niet gehanteerd. Op het domein archief wordt elk jaar een deel van de gemeenten geïnspecteerd. Dat zou ook als een *reality check* kunnen worden uitgelegd. Als het oordeel over de gemeentelijke praktijk 'oranje' is, vindt binnen een jaar een vervolgbezoek plaats. In het peiljaar 2016 waren twee gemeenten dusdanig in gebreke dat er ambtelijk overleg volgde. Op het terrein van het omgevingsrecht is structureel eenmaal per jaar met elke gemeente ambtelijk overleg en met gemeenten die gebreken vertonen is er vaker ambtelijk contact. Vanuit het domein ruimtelijke ordening wordt zes maal per jaar met elke gemeente overleg gevoerd. IBT staat dan steeds op de agenda, maar behoeft niet steeds daadwerkelijk bespreking. Op het domein statushouders heeft de provinciale toezichtambtenaar maandelijks mailcontact met elk van zijn gemeentelijke gesprekspartners. In het verlengde daarvan is er regelmatig telefonisch contact: volgens opgave gebeurde dat in 2016 ongeveer dertig keer. Het domein monumenten is in Overijssel formeel een onderdeel van het omgevingsrecht maar er wordt geen actieve invulling aan gegeven. De CdK krijgt de tussentijdse beelden van een gemeente mee op reguliere bestuurlijke bezoeken. Die beelden lopen vaak vooruit op de systematische informatieverstrekking en zijn ten dele gebaseerd op ad hoc informatie, bijvoorbeeld uit ambtelijke contacten.

De Groningse toezichthouder heeft in het toetskader voor het domein Wabo de mogelijkheid van een *reality check* opgenomen in combinatie met een lage intensiteit van het toezicht. Voor gemeenten die goed scoren naar aanleiding van de periodieke systematische informatie ("de gemeente voldoet voor wat betreft de taken op het omgevingsrecht aan de wettelijke eisen en heeft toezicht en handhaving van de risicovolle taken goed in de vingers") is 'de intensiteit van het toezicht laag' terwijl er eens in de drie à vier jaar 'een steekproef' zal plaatsvinden. In 2015 is bij drie gemeenten die zichzelf op alle onderdelen ' goed' hadden beoordeeld een eerste steekproef Wabo/RO uitgevoerd. Daarbij

zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren van die gemeenten. In de staf CdK is gerapporteerd over de eerste steekproef Wabo en bestuurlijke handhaving RO. In 2016 heeft een tweede steekproef plaatsgevonden. Deze tweede, meer omvangrijke steekproef, is bij 15 gemeenten gehouden om te peilen of de uitkomst van de eerste steekproef zou worden bevestigd. Met de steekproeven werd beoogd te toetsen of het gestelde vertrouwen gerechtvaardigd was.

In de Groningse *Nota Interbestuurlijk toezicht* staat over het verkrijgen van additionele toezichtinformatie het volgende vermeld: “Geen informatie, te weinig informatie of informatie waaruit blijkt dat de taakuitvoering door het gemeentebestuur niet adequaat is, is reden voor de provinciale toezichthouder om in gesprek te gaan met het gemeentebestuur.”

3.7.4 Incidentele informatie

Algemeen beeld

Incidentele informatie is, in de systematiek van de wetgever, informatie over één afzonderlijk geval. In de praktijk van het provinciale interbestuurlijke toezicht zijn in elk geval twee vormen van incidentele informatie van belang. De eerste soort is nadere informatie die bij individuele gemeenten wordt ingewonnen indien het provinciaal oordeel over de jaarlijkse systematische informatie daartoe aanleiding geeft. De tweede soort is de informatie die men inwint naar aanleiding van een waargenomen of gemeld incident, een klacht of calamiteit. Indien incidentele informatie niet openbaar is, kan het provinciebestuur op grond van artikel 118 van de Gemeentewet vragen om verstrekking van die informatie.

Alle provinciale toezichthouders hebben een systeem van vervolgprocedures indien een oordeel naar aanleiding van de periodiek verstrekte systematische informatie ‘matig’ of ‘slecht’ is. De wijze waarop en de mate waarin deze worden toegepast verschillen sterk van provincie tot provincie en van domein tot domein. Domeinen waarvoor het gemeentebestuur bij gebleken tekortkomingen vrijwel overal (ambtelijke) vragen krijgt zijn ‘statushouders’ en ‘archief’. Op het terrein van de ruimtelijke ordening is het wat diffuus omdat er doorgaans veel ambtelijk contact tussen provincie en gemeente is; eventuele in het IBT gesignaleerde gebreken kunnen daarin gemakkelijk worden meegenomen.

Casestudy’s

In Noord-Brabant heeft het contact tussen toezichthouder en gemeentebestuur naar aanleiding van de verstrekte systematische informatie vooral het karakter van ‘hoor en wederhoor’. Op de meeste domeinen (archief, statushouders, ruimtelijke ordening en omgevingsrecht) wordt het concept-oordeel van de toezichthouder ambtelijk aan de gemeente voorgelegd voordat een formeel definitief oordeel naar het gemeentebestuur gaat. In het peiljaar 2016 was er op het domein omgevingsrecht eenmaal aanleiding voor ambtelijk en vervolgens bestuurlijk overleg en op het terrein van statushouders werd twee maal bestuurlijk overleg geëntameerd. Het behandelen van klachten en signalen is onderdeel van het provinciale toezicht op de gemeentelijke uitvoering van medebewindstaken. In 2016 zijn in totaal twaalf klachten behandeld. Die gingen onder meer over het optreden door gemeentebesturen op het gebied van het omgevingsrecht of het archief- of informatiebeheer. Met behulp van de inzet van mediationvaardigheden zijn de klachten naar tevredenheid van de indieners afgehandeld.

Op het domein van het omgevingsrecht zag de Groningse toezichthouder zich in 2016 ten aanzien van twee gemeenten genoodzaakt additionele informatie op te vragen. In een van

die twee gevallen was het resultaat onbevredigend en volgde er ambtelijk overleg. Op het terrein van monumenten was er drie maal aanleiding om additionele informatie op te vragen. In twee gevallen leidde dat vervolgens tot ambtelijk overleg.

Voor wat betreft afzonderlijke incidenten zijn in Overijssel (lokale en regionale) kranten een belangrijke bron voor incidentele informatie. Ook klachten van burgers (bijvoorbeeld via de milieu-klachtenlijn) gelden als zodanig. In het peiljaar 2016 betrof het uitsluitend incidenten op het domein van het omgevingsrecht. Men telde dertien meldingen. Een daarvan is meteen naar de gemeente gezonden en twee zijn in het reguliere overleg mee genomen. Negen incidenten gaven aanleiding tot nader onderzoek, ambtelijk overleg en in één geval ook bestuurlijk overleg. In alle gevallen werd, naar het oordeel van de toezichthouder, een bevredigend resultaat bereikt.

In Groningen kunnen incidenten, verzoeken van burgers, berichten uit de media of bilaterale contacten aanleiding geven tot het voeren van een gesprek met het gemeentebestuur of het opvragen van nadere informatie. Het gaat wat het laatste betreft om gegevens over de uitoefening van een bepaalde taak door een specifieke gemeente. Ook in Groningen waren in het peiljaar 2016 enkele incidenten op het domein van het omgevingsrecht te melden. Twee meldingen gaven aanleiding tot het opvragen van nadere informatie; in één geval volgde ambtelijk overleg. Op het gebied van monumenten telde men circa vijftien meldingen. Een gemeentelijke ambtenaar zegt hierover: “Het piepsysteem heeft een duidelijk toegevoegde waarde. De oren en ogen in de provincie die ons attenderen op mogelijke incidenten, maar ook berichten in de media geven ons inzicht.” In één van de vijftien gevallen was er uiteindelijk aanleiding tot bestuurlijk overleg.

3.7.5 Conclusie

De informatievoorziening die in de verordeningen of bestuursovereenkomsten en jaarplannen is vastgelegd laat zowel het verzamelen van systematische informatie als incidentele informatie toe. De nadruk in het provinciale toezicht ligt op systematische informatieverzameling. Naar aanleiding daarvan worden regelmatig vervolgvragen gesteld en nadere informatie opgevraagd. Van incidentele informatieverzameling is in de praktijk minder vaak sprake, maar naar aanleiding van incidenten en meldingen komt dit toch regelmatig voor. Bij de meeste provincies hebben vervolgacties veelal het karakter van gesprekken (‘verificatiegesprekken’) met de provinciale toezichthouder, vaak in een gereguleerde cyclus.

3.8 Oordeelsvorming

3.8.1 Algemeen beeld

In alle provincies geschiedt de oordeelsvorming aan de hand van het toetsingskader. Men werkt met vrij nauwkeurige specificaties van de maatstaven waaraan de taakvervulling op de verschillende domeinen zal worden getoetst. Deze maatstaven komen in het algemeen sterk overeen met hetgeen landelijk in IPO-verband (in overleg met de VNG) is vastgesteld. De meeste provinciale toezichthouders maken bij de beoordeling gebruik van het zogenaamde ‘stoplichtmodel’: de beoordeling per domein resulteert in een kleur (categorieën ‘groen’, ‘oranje’, ‘rood’). Indien de gemeente op een bepaald domein in de categorie groen valt, blijft de provincie op afstand en is de intensiteit van het toezicht gering. Bij de categorieën oranje en rood zal het toezicht intensiever zijn. Sommige provincies geven een integraal eindoordeel waarbij de oordelen op de domeinen financiën – omdat het doorwerkt op alle terreinen – en Wabo – omdat het veiligheid en gezondheid

betreft – zwaarder tellen. In die provincies waar het stoplichtmodel niet wordt gehanteerd, wordt toch een vergelijkbare beoordeling in drie categorieën gevolgd.

Aan gemeentelijke ambtenaren is gevraagd hoe de uitvoering van taken door de provincie wordt beoordeeld. Tabel 3.5 geeft daarvan een beeld.

TABEL 3.5: BEOORDELING TAAKUITVOERING DOOR DE PROVINCIALE TOEZICHTHOUDER *)

HOE WORDT DE UITVOERING VAN TAKEN DOOR UW GEMEENTE IN DE ONDERSTAANDE TAAKVELDEN DOOR DE PROVINCIE BEOORDEELD?						
	Archief	Financiën	Status-houders	Monumenten	Ruimtelijke ordening	Omgevingsrecht
Groen	61%	83%	66%	91%	70%	73%
Oranje	36%	16%	31%	8%	27%	24%
Rood	3%	1%	3%	1%	3%	3%
Waarnemingen	314	364	346	298	347	332

*) Voor deze tabel is eerst uitgegaan van de antwoorden van ambtenaren, als die niet beschikbaar waren die van collegeleden, als laatste bron de antwoorden van raadsleden.

De oordelen op de verschillende domeinen lijken nogal te variëren. De meeste negatieve beoordeling van de taakuitvoering komt maar weinig voor (1-3% van de gevallen) en dat is op alle domeinen het geval. De 'oranje' stoplichten komen het vaakst voor bij archief- en informatiebeheer, huisvesting statushouders, ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht. Bij ruimtelijke ordening is niet helemaal uit te sluiten dat de doorwerking van het provinciale ruimtelijk belang de score 'oranje' door de gemeentelijke ambtelijke respondenten heeft beïnvloed. Veel minder is sprake van kritische oordelen op het terrein van monumenten en archeologie en de gemeentefinanciën.

3.8.2 Oordeelsvorming in de casestudy's

In de provincie Noord-Brabant wordt gewerkt met drie verschillende toezichtoordelen: voldoet, voldoet gedeeltelijk/voldoet met kanttekeningen of voldoet niet. Tevens werkt de Brabantse toezichthouder sinds 2016 met een samenvattend eindoordeel. In een dashboardbrief worden aan het einde van de cyclus alle afzonderlijke domeinoordelen geïnventariseerd. Daaraan wordt echter geen gemiddeld eindoordeel gekoppeld. In het kader van dit systematische toezicht worden alle Brabantse gemeenten *jaarlijks* beoordeeld. Ten aanzien van de huisvesting van statushouders vindt een halfjaarlijkse beoordeling plaats, door te evalueren of de gemeente op de wettelijke peildata (1 januari en 1 juli) voldeed aan de taakstelling. In het kader van themaonderzoeken krijgen gemeenten de onderzoeksbevindingen gepresenteerd en doet de toezichthouder eventueel aanbevelingen. Gemeenten ontvangen het rapport met algemene bevindingen en daarnaast de specifiek op hun situatie gerichte terugkoppeling. Bij de *reality checks* wordt beoordeeld of de informatie op papier, zoals inzichtelijk gemaakt via de verslagen en programma's, spoort met de praktijk.

In het toetsingskader van Overijssel wordt een onderscheid gemaakt tussen 'objectieve criteria' (criteria die rechtstreeks zijn af te leiden uit de toepasselijke wet- en regelgeving) en 'subjectieve criteria' (omtrent de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de wettelijke criteria, afspraken nakomt en dergelijke). In de praktijk worden beide gebruikt om tot een oordeel te komen. Ook Overijssel gebruikt het stoplichtmodel. De verschillende kleuren zijn elk weer gekoppeld aan een toezichtregime. In het toetsingskader is per toezichtregime aangegeven in welke mate de provincie Overijssel toezicht zal houden. Indien de gemeente op een bepaald domein in de categorie groen valt blijft de provincie Overijssel op afstand en is de intensiteit van het toezicht laag. Bij de categorieën oranje en rood zal het toezicht intensiever zijn. Per domein wordt uiteindelijk een eindkleur aan het

beeld toegevoegd.[94] Naast een oordeel op deze driepuntschaal ontvangt de gemeente per domein ook een uitgewerkt commentaar. Uiteindelijk geeft de provinciale toezichthouder een eindoordeel voor de gemeente als geheel, opnieuw met het stoplichtmodel. Voor het bepalen van de 'eindkleur' laat de provincie Overijssel de volgende domeinen zwaarder tellen:[95]

- Financiën, omdat dit doorwerkt op alle gemeentelijke domeinen;
- Omgevingsrecht, omdat dit de gezondheid en veiligheid betreft;
- Doorwerking provinciaal belang in de ruimtelijke ordening, vanwege de grote invloed op de leefomgeving en de provinciale belangen die hiermee gemoeid zijn.

De eindkleur komt tot stand na een weging, waarbij binnen de drie genoemde domeinen dat van Financiën het zwaarst meeweegt. De provincie Overijssel streeft ernaar om rond 1 april van alle gemeenten een oordeel per domein plus een 'algemeen beeld' (gewogen gemiddelde van de domeinoordelen) te hebben.

In Groningen omvatten de toetskaders een aantal beoordelingsmaatstaven aan de hand waarvan de oordeelsvorming plaatsvindt. Daarbij wordt opgemerkt dat landelijk – in overleg tussen het IPO en de VNG – al dan niet formeel een beoordelingsraamwerk is geformuleerd en dat Groningen dit raamwerk vrijwel onverkort volgt. De oordeelsvorming vindt plaats aan de hand van een stoplichtmodel. Gemeenten kunnen daarbij goed, matig of slecht scoren.[96] De beoordeling 'goed' (categorie groen) betekent dat de gemeente op (vrijwel) alle punten voldoet aan de beoordelingscriteria uit de toetskaders. Er zijn geen of slechts kleine verbetermogelijkheden en het jaar daarop zal er, behoudens bijzondere omstandigheden, geen sprake zijn van provinciale (toezicht)bemoeienis. Voor gemeenten die niet voldoen aan de toezichtcriteria – score van matig (categorie oranje) of slecht (categorie rood) – geldt een apart regime waarin de intensiteit van het toezicht (verder) wordt opgevoerd. Gemeenten zullen dan vaker bezocht en begeleid worden door provinciale toezichtambtenaren om zo snel mogelijk weer aan de toezichtcriteria te voldoen.[97]

3.8.3 Conclusie

Alle provincies volgen een model met een onderscheid in drie oordelen, in de kleuren van een stoplicht, of in meer kwalitatieve termen. In enkele provincies wordt van de gemeente gevraagd een zelfbeoordeling te geven en indien die onvoldoende of matig is, ook te komen met een verbeterplan. De oordelen zijn het meest positief op het domein financieel toezicht en het domein monumenten en archeologie. Het minst positief, hoewel van een 'rood' stoplicht vrijwel geen sprake is, zijn de oordelen (in afnemende mate) op de domeinen archief- en informatiebeheer, huisvesting statushouders, ruimtelijke ordening en omgevingsrecht.

3.9 Interventies

3.9.1 Algemeen

Bij de meeste provincies beperken de interventies op *systeemniveau* zich tot de jaarlijkse verstrekking van de (samengestelde) oordelen aan de gemeentebesturen. In een aantal gevallen is er een vervolg in de vorm van ambtelijke of ook bestuurlijke gesprekken (zie hiervoor en hierna tabel 3.6). Strikt genomen is dan analoog aan de interventieladder sprake

[94] Zie het door Gedeputeerde Staten van Overijssel op 13 december 2016 vastgestelde Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang.
[95] Zie het Verslag Interbestuurlijk Toezicht 2015 aan Provinciale Staten van Overijssel van 3 maart 2015, p. 2 e.v.
[96] Zie de Nota Interbestuurlijk toezicht 2013, p. 4.
[97] De Nota Interbestuurlijk toezicht 2013, p. 4. en de Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014.

van stap drie, 'actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg'. Daarnaast zijn er 'reguliere' ambtelijke en bestuurlijke gesprekken die in de regel door de provinciale gesprekspartners niet als 'interventies' worden geduid. Die gesprekken vinden veelal plaats in het kader van het onderhouden van bestaande contacten. Wanneer sprake is van stoplichten op 'oranje' of 'rood', zou wel degelijk van een interventie gesproken kunnen worden. De wijze van invloedsuitoefening wordt door de provinciale toezichthouders vooral getypeerd als 'overleg', 'voorkantsturing' en 'advisering' en in minder mate als 'toezicht' en 'instructie'. Beïnvloeding aan de 'voorkant' voorkomt interventies aan de 'achterkant'. Het voeren van ambtelijke en soms bestuurlijke gesprekken over het oplossen van knelpunten en het wegwerken van achterstanden is een effectieve manier om maatschappelijke risico's te voorkomen. Wanneer de gesprekken plaatsvinden in het kader van onvoldoende behartiging van taken, zou gesteld kunnen worden dat de provincies verschillende malen gebruik hebben gemaakt van de interventieladder. Tabel 3.6 geeft een beeld van het aantal keren dat deze derde stap van de interventieladder wordt beklommen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wrgt is in geen enkel geval gekomen tot indeplaatsstelling. Enkele keren is sprake geweest van een vooraankondiging van een indeplaatsstelling. Tabel 3.6 laat zien dat dit volgens de opgave van de IBT-coördinatoren in Gelderland drie keer heeft gespeeld. In Gelderland, Drenthe en Overijssel was er ook regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg over individuele besluiten of handelingen. De vraag naar interventies is ook aan de provinciale coördinatoren voorgelegd waar het gaat om voordrachten tot vernietiging. Alleen Gelderland rapporteert hiertoe een initiatief te hebben genomen. Gelderland heeft geen voordracht gedaan, maar wel ambtelijk (vier keer) en bestuurlijk (tweemaal) overleg gevoerd over een casus waarin vernietiging zou kunnen gaan spelen.

In de casestudy's bleek dat de provinciale vakambtenaren zichzelf niet alleen zien als toezichthouder maar soms ook als adviseur en partner van hun gesprekspartners bij de gemeenten. Zij noemen zichzelf soms (ook) accountmanager van een aantal gemeenten en hebben doorgaans veelvuldig contact.

Onderstaande tabel 3.6 geeft inzicht in het aantal interventies dat in het kader van het provinciale systeemtoezicht gericht op gemeenten (dus niet waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) is gerapporteerd door de provinciale IBT-coördinatoren. In het overzicht is niet het financieel toezicht meegenomen. Ambtelijk overleg is overleg in het kader van een beoordelingstraject, dus niet voorlichtingsactiviteiten etc.

TABEL 3.6: AANTAL GERAPPORTEERDE INTERVENTIES ('VERVOLGACTIES') IN 2016

Provincie	Systeemtoezicht en toezicht op basis van incidenten en klachten (trede 1, 2 en 3)			Indeplaatsstelling (trede 4, 5 en 6)				
	AO	BO	FB	AO	BO	FB	VA	IDPS
Groningen	32	0	46	7	0	3	0	0
Friesland	49	6	45	0	0	0	0	0
Drenthe	59	3	25	0	0	0	0	0
Overijssel	110	4	4	9	1	0	0	0
Gelderland	78	22	72	39	22	22	4	0
Utrecht	62	6	79	0	0	0	0	0
Flevoland	88	5	24	0	0	0	0	0
Noord-Holland	183	9	153	0	0	0	0	0
Zuid-Holland	52	4	240	0	0	0	0	0
Zeeland	onbekend			1	8	0	0	0

Noord-Brabant	39	3	396	0	0	0	0	0
Limburg	Precieze aantallen niet bekend; zowel ambtelijk als bestuurlijk overleg			Precieze aantallen niet bekend; zowel ambtelijk als bestuurlijk overleg				

De afkorting AO staat voor ambtelijk overleg, BO voor bestuurlijk overleg, FB is een formele brief, VA is een vooraankondiging en IDPS is indeplaatsstelling.

De provincie Limburg is medio 2017 gestart met een herijking van haar IBT-beleid op basis van een door GS vastgesteld verbeterplan interbestuurlijk toezicht.

Bij de tabel en het interpreteren van de getallen daarin is een aantal opmerkingen van belang:

- de schaalgrootte van provincies en het aantal gemeenten per provincie varieert sterk, waardoor verschillen tussen de getallen deels kunnen worden verklaard
- sommige provincies versturen gecombineerde formele toezichtsbrieven, voor meerdere terreinen tegelijk, andere provincies doen dat per onderdeel
- provincies geven daarnaast aan dat ze niet alleen per domein interbestuurlijk toezicht uitoefenen, maar ook op basis van de algemene beelden toezichtsacties uitvoeren richting gemeenten die herhaaldelijk matig of slecht scoren, dat blijkt minder goed uit deze cijfers

3.9.2 Casestudy's

In Noord-Brabant heeft de provinciale toezichthouder in 2015 noch in 2016 een voordracht gedaan voor schorsing en vernietiging. Ook heeft de toezichthouder geen besluit tot indeplaatsstelling genomen. Het Evaluatierapport 2015 meldt dat de provincie gebruik maakt van minder ingrijpende manieren van invloedsuitoefening. Ingezette vormen van invloedsuitoefening bij geconstateerde gebreken zijn het onderhouden van ambtelijke contacten, te beginnen bij de vakambtenaren en eventueel daarna met hogere ambtenaren zoals de gemeentesecretaris. Daarna wordt opgeschaald naar bestuurlijke contacten tussen de betrokken wethouders en de gedeputeerde IBT. In het kader van het toezicht op het omgevingsrecht heeft de provincie geen zwaarder instrument ingezet dan het voeren van ambtelijke gesprekken bij gemeenten. Dit is vijf keer gebeurd in het afgelopen jaar. Ongeveer de helft van de gevallen betrof het materiële tekortkomingen, zoals het niet halen van termijnen. In de andere helft gingen de gesprekken over meer inhoudelijke zaken. Eén gemeente meende bijvoorbeeld dat het opstellen van een uitvoeringsprogramma niet noodzakelijk is. Hierover is een ambtelijk gesprek gevoerd. Wanneer ambtelijke gesprekken niet tot het gewenste resultaat leiden, volgt een bestuurlijk overleg en wordt een waarschuwingsbrief gestuurd.

Wanneer een gemeente driemaal niet voldoet aan de taakstellingen voor statushouders (dus gedurende een periode van anderhalf jaar), volgt actief toezicht. De provincie Noord-Brabant eist dat een plan van aanpak opgesteld wordt met daarin concrete en meetbare acties. Dit plan wordt vervolgens gemonitord. Indien zou blijken dat de uitvoering achter begint te lopen, dan vindt bestuurlijk overleg plaats. Vervolgens kan een gemeente een vooraankondiging tot indeplaatsstelling krijgen. In het slechtste geval volgt na een half jaar de daadwerkelijke indeplaatsstelling. De provincie is op deze interventieladder niet verder gekomen dan het bestuurlijke gesprek. Dit heeft plaats gehad bij twee gemeenten. Aan deze gemeenten is daarna de tijd gegund om orde op zaken te stellen. Bij een aantal gemeenten is wel gedreigd met een vooraankondiging. Overigens stellen geïnterviewde provinciale en gemeentelijke ambtenaren dat dit domein sterk onderhevig is aan een externe dynamiek. Door afnemende aantallen asielzoekers kan het zijn dat een gemeente, zonder extra eigen inspanning of druk vanuit de provincie, zijn taakstelling alsnog haalt.

In 2016 zijn in Noord-Brabant op het domein ruimtelijke ordening twee reactieve aanwijzingen gegeven aan twee afzonderlijke gemeenten. Dit had te maken met strijdigheid van het bestemmingsplan met het provinciaal beleid en betrof dus geen interbestuurlijk toezicht. Daarnaast heeft de provincie op dit domein informeel contact gehad met gemeenten. De frequentie daarvan wisselt per gemeente en is afhankelijk van de gevoelde behoefte en de ruimtelijke opgave. De ene gemeente wordt één keer per twee jaar bezocht, de andere vijf keer per jaar. Het gaat dan niet zozeer om toezicht, maar om 'planbegeleiding', dus aan de 'voorkant'.

De provincie heeft haar archieftoezichttaak vanaf 2016 meer systematisch ter hand genomen. In het evaluatieonderzoek bleek dat binnen dit domein de praktijk bleek af te wijken van hetgeen op papier stond doordat de verordening niet leidde tot de beoogde aanlevering van toezichtinformatie en de capaciteit geringer was dan de provincie bij het opstellen van het beleid had voorzien. Gemeenten hebben enkel het toezichtoordeel ontvangen, met daarin de eventueel geconstateerde gebreken. Formele interventies zijn nog niet ingezet, wel vindt er incidenteel ambtelijk contact plaats over het treffen van noodzakelijke maatregelen. Bij monumenten en archeologie zijn voor zover bekend in Brabant geen formele instrumenten ingezet.

Zoals eerder gesteld leiden themaonderzoeken niet tot interventies. Overigens werd volgens het Evaluatierapport 2015 niet geregistreerd hoe vaak de provinciale toezichthouder "de interventieladder heeft betreden." Evenmin is bijgehouden tot welke stap op de interventieladder een gevoerd gesprek, verzonden brief of uitgevoerde hercontrole wordt gerekend. Niettemin, zo meldt het rapport, zou ten hoogste opgeschaald zijn tot stap drie op de interventieladder (actief toezicht). Op de gebieden waar een specifiek instrumentarium van toepassing is (ruimtelijke ontwikkeling en financieel toezicht) is wel overgegaan tot de inzet van het zwaarste instrument (reactieve aanwijzing/beroep respectievelijk preventief toezicht, maar dit is dan weer geen interbestuurlijk toezicht in de zin van de Wrgt).

De provincie Overijssel heeft verschillende malen gebruik gemaakt van de interventieladder. Tot een indeplaatsstelling of een voordracht tot vernietiging is het nog nooit gekomen. Per domein zijn er verschillende interventiestrategieën. Per kleur van het oordeel in het voorgaande jaar wordt een van tevoren vastgesteld toezichtregime gehanteerd. Bij het toezicht op de financiën is sprake van intensievere ambtelijke en bestuurlijke contacten wanneer een oordeel niet 'groen' is. Bij een 'oranje' oordeel kiest de provincie de rol van sparringpartner, bij een 'rood' oordeel staat een gemeente ook onder preventief toezicht. In dat geval dienen de begroting en eventuele wijzigingen goedgekeurd te worden door de provincie, wordt een verbeterplan opgesteld en wordt intensief bestuurlijk contact onderhouden. Bij het toezicht op de Wabo geldt dat bij kritischere oordelen ambtelijk overleg en later ook bestuurlijk overleg volgt. De provincie heeft één keer geïntervenieerd.

De provincie had met deze gemeente zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau gesprekken gevoerd en aangegeven dat de interventieladder zou worden beklommen. Op een gegeven moment is een formele brief gestuurd en zijn toezichtafspraken gemaakt. Het maken van die afspraken en monitoring leidde volgens de gesprekspartners tot voldoende resultaat.

Het toezicht op het domein ruimtelijke ordening kan net als bij andere domeinen worden geïntensiveerd door extra informatie-uitvraag bij een 'oranje' oordeel en opschaling via management en bestuur naar interventie bij een 'rood' oordeel (bij onvoldoende effect van

eerdere stappen). Bij het toezicht op archieven wordt gekeken of men aan de normen vastgesteld in de Archiefwet en lagere regelgeving voldoet (objectief), maar ook of er bijvoorbeeld een achterstand in archiefbewerking en het interpreteren van de (naleving van de) daarover gemaakte afspraken geconstateerd wordt. Naarmate het oordeel kritischer wordt, zal de frequentie van inspectiebezoeken toenemen (van eens per twee à drie jaar tot twee keer per jaar) en zal meer informatie gevraagd worden om voortgang ten aanzien van verbeteringen meer nauwgezet te monitoren. Bij het toezicht op de huisvesting van statushouders wordt bij het twee keer achter elkaar niet halen van de doelstellingen opgeschaald naar 'oranje', waarbij van de gemeente wordt verwacht dat in samenspraak met corporaties en het COA een plan van aanpak wordt opgesteld. Wanneer ook dat niet helpt volgt escalatie naar management en uiteindelijk naar het bestuurlijk niveau.

In de provincie Groningen is twee keer een besluit tot indeplaatsstelling voorbereid. De betreffende gemeenten waren er langer dan een jaar niet in geslaagd hun quotum te realiseren op het terrein van de huisvesting van statushouders. In geen van beide gevallen is het provinciebestuur daadwerkelijk in de plaats getreden. Voorts gaven de oordelen 'matig' en 'slecht' aanleiding om daarover met de gemeente in contact te treden. Incidentele informatie heeft geleid tot enkele interventies op het domein ruimtelijke ordening. Daarbij gaat het om gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Die contacten zijn niet zonder meer te kwalificeren als IBT-interventies omdat GS op het terrein van de ruimtelijke ordening niet alleen als interbestuurlijk toezichthouder maar ook als planologisch beleidsvoerder acteren.

3.9.3 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de revitalisering van het generiek toezicht niet heeft geleid tot de toegenomen inzet van de 'gerevitaliseerde generieke instrumenten' van schorsing & vernietiging en indeplaatsstelling. Provinciebesturen zijn wel verschillende keren de interventieladder richting indeplaatsstelling beklommen. Uiteindelijk zijn steeds oplossingen gevonden na ambtelijk en bestuurlijk overleg (derde sport op de ladder). De meeste invloeduitoefening vindt plaats in het kader van 'voorkantsturing', in het kader van ambtelijke gesprekken die in een vaste cyclus plaats vinden. Gemeenten worden langs die weg voldoende gestimuleerd om te zorgen voor adequate uitvoering van wettelijke taken en het voorkomen van taakverwaarlozing.

3.10 Ervaringen van gemeenten

3.10.1 Algemeen

Betrokkenen die zijn geraadpleegd in de gemeenten zijn redelijk positief over het in algemene zin bestaan van interbestuurlijk toezicht. Dat een derde meekijkt bij de gemeente zorgt ervoor dat de bestuurders, raadsleden, maar ook ambtenaren scherp blijven. De toezichtoordelen helpen gemeentebesturen 'minder populaire' besluiten te nemen of aan minder geliefde thema's toch aandacht en geld te besteden. Ook ambtenaren voelen zich soms door de provinciale oordelen gesterkt. Dit speelt misschien wel het sterkst bij het archief- en informatiebeheer en bij de huisvesting van statushouders. Overigens zijn de meeste geconstateerde problemen op voorhand reeds bekend bij de verantwoordelijke ambtenaren en meestal ook bij de bestuurders, voordat deze in het kader van het IBT geconstateerd worden.

Uit tabel 3.7 blijkt dat er nog wel verschil zit in de wijze waarop de aangeschreven groepen respondenten het provinciale interbestuurlijke toezicht waarderen. Duidelijk is dat leden

van GS het meest positief zijn en dat leden van colleges van B&W en gemeentelijke ambtenaren het minst positief zijn. Men kan uiteraard discussiëren over de interpretatie van het cijfer 0,42 op een schaal van 0-1. Erg groot lijkt het enthousiasme niet, maar men is ook zeker niet negatief.

TABEL 3.7: BIJDRAGE IBT AAN ADEQUATE UITVOERING MEDEBEWINDSWETGEVING

IN WELKE MATE DRAAGT INTERBESTUURLIJK TOEZICHT ERAAN BIJ DAT GEMEENTEN IN UW PROVINCIE/UW GEMEENTE ZICH HOUDEN/HOUDT AAN DE LANDELIJKE WETGEVING WAAR HET INTERBESTUURLIJKE TOEZICHT ZICH OP RICHT?						
	GS	PS	PA	BW	GR	GA
(0 = niet, 1 = In zeer sterke mate)	0,71	0,56	0,58	0,42	0,56	0,42
N	14	115	8	341	1187	162

GS = Gedeputeerde Staten; PS = Provinciale Staten; PA = Provincieambtenaren; BW = leden van college van B&W; GR = Gemeenteraadsleden; GA = Gemeenteambtenaren

Tabel 3.8 betreft het oordeel over de uitvoering van het provinciale IBT. De oordelen zijn hier iets gunstiger, al met al lijkt sprake van een gematigd positief oordeel.

TABEL 3.8: TEVREDENHEID OVER DE UITVOERING VAN HET PROVINCIALE IBT

BENT U TEVREDEN OVER DE WIJZE WAAROP HET INTERBESTUURLIJK TOEZICHT MOMENTEEL WORDT UITGEVOERD?			
(0 = nee, ontevreden, 1 = ja, erg tevreden)	BW	GR	GA
	0,52	0,52	0,56
N	339	1189	162

3.10.2 Casestudy's

In de provincie Noord-Brabant waarderen de geïnterviewden de provincie als toezichthouder, mede vanwege de korte lijnen en het feit dat de gemeente ondersteuning ontvangt, in de vorm van uitwisseling van *best practices* en het geven van adviezen en aanbevelingen. Het toezicht heeft meerwaarde als onderdeel van het systeem van bestuurlijke *checks and balances*. In het bijzonder is gewezen op de preventieve werking: het gegeven dat er ook nog eens door een instantie van buiten de gemeente naar allerlei dingen zal worden gekeken maakt al dat men zich minder gauw vrijheden zal veroorloven. Het actieve optreden van de provinciale toezichthouder dat men in de gemeente heeft ervaren wordt gekwalificeerd als "gepast en proportioneel". De gemeenten zien de provincie als toezichthouder én adviseur. Dit levert volgens betrokkenen geen onderlinge spanning tussen beide rollen op. Het is voor hen helder wanneer de provincie de pet van toezichthouder op heeft en wanneer die van adviseur. Een geïnterviewde stelt dat deze houding en rolopvatting een aanzienlijke verbetering is ten opzichte van de werkwijze van de VROM-inspectie die op grote afstand stond van de gemeenten. De stappen in het toezichtproces zijn helder voor de gemeentelijke betrokkenen. De ontvangen toezichtoordelen hebben niet geleid tot verrassingen, behalve de oordelen op het domein monumenten en archeologie. De gemeente moest naar aanleiding van dat oordeel de praktijk die reeds voldeed aan de eisen op papier vastleggen en borgen.

Bij de uitvoering van het toezicht zijn in de gesprekken wel enkele kritische kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats viel op dat door de gemeenten nauwelijks ervaren werd dat toezicht uitgeoefend werd in het kader van de ruimtelijke ordening. Geïnterviewden waren zich enkel bewust van het feit dat de provincie beoordeelt of bestemmingsplannen passen binnen het provinciaal beleid. Ten tweede zijn er enkele opmerkingen geplaatst bij de beoordelingsmaatstaven die de provincie hanteert. In algemene zin worden deze

onderschreven en gezien als logisch voortvloeiend uit de wet- en regelgeving. Echter, ten aanzien van de huisvesting van statushouders wordt de toepassing van de maatstaven gezien als 'een kille rekensom' waardoor er te weinig oog is voor de inspanningen die de gemeente levert en de lokale omstandigheden, zoals het opvangen van veel alleenstaande statushouders waarvoor relatief veel woningen nodig zijn. Bij enkele andere domeinen zoals het omgevingsrecht werd geconstateerd dat de beoordeling van de provincie betrekking heeft op enkele, soms zeer specifieke aspecten binnen dat taakveld, zonder dat de kwaliteit van de beleidsvoering in brede zin wordt beoordeeld. Enkele gesprekspartners suggereerden dat de provincie haar taak intensiever zou kunnen uitvoeren. In dat opzicht worden de *reality checks* en themaonderzoeken positief beoordeeld. Betrokkenen menen dat de provincie het toezicht relatief sober en in algemene zin op de juiste afstand uitoefent.

Over het algemeen wordt de werking van het stelsel door de betrokken gemeenteambtenaren in Overijssel ervaren als gematigd positief. Men erkent dat de informatie die voor het IBT wordt opgesteld, van nut kan zijn binnen de gemeente. In welke mate het interbestuurlijk toezicht ook effect heeft op het handelen van de gemeente, verschilt per domein. Men is inhoudelijk tevreden over de manier waarop interbestuurlijk toezicht wordt toegepast: men ervaart meestal een meedenkende houding vanuit de provincie, gericht op samenwerking op basis van goede afstemming. Vooral bij onderwerpen die normaal gesproken weinig aandacht krijgen, met name het archief, wordt het interbestuurlijk toezichtoordeel vaak als steun in de rug ervaren. Andersom geldt ook. Zo geeft een ambtenaar die verantwoordelijk is voor de coördinatie van huisvesting van statushouders aan dat het onderwerp op zichzelf al voldoende maatschappelijk en politiek belang heeft om goede uitvoering door het college en controle erop door de raad te borgen. Ook bij financiën is het belang bijvoorbeeld dusdanig groot dat het onderwerp niet aan extra aandacht wint als gevolg van interbestuurlijk toezicht. Voor het domein van financiën wordt het opnemen van het toezichtoordeel in het IBT-totaalbeeld als één van de domeinen eerder als onlogisch en overbodig ervaren. Men erkent dat het goed is om in bestuurlijke gesprekken een totaalbeeld als basis te nemen, maar tegelijk wordt opgemerkt dat vooral de afwijkende cycli van het financieel toezicht (met beoordeling in het najaar bij de begroting) en het IBT (met publicatie van het eindoordeel in het voorjaar) vaak verwarrend kunnen werken. Zeker wanneer het oordeel over de financiën al zeer kritisch is, kan het herhalen van dit oordeel als zeer vervelend worden ervaren. Zowel in de publiciteit als binnen de raad kan op basis van deze verwarring een te negatief beeld worden neergezet.

Het Groningse IBT-stelsel is in 2016 geëvalueerd. Uit dat onderzoek blijkt dat de ervaringen met en oordelen over de werking van het Groningse model per domein verschillen. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de toegevoegde waarde van het interbestuurlijk toezicht in zijn huidige vorm gering is, maar dat er tekenen zijn dat het nieuwe IBT-stelsel hier en daar een kleine impact heeft. Ter illustratie kan worden verwezen naar de toegenomen aandacht voor gemeentelijke archief. Voor de inwerkingtreding van de Wrgt bleef dat onderwerp vrijwel geheel buiten het gezichtsveld van bestuurders en raadsleden, terwijl het op dit moment bij een aantal gemeenten op de politieke agenda staat.[98] Daarnaast wordt volgens de Groninger evaluatie de verandering in de verhouding tussen de provincie en de gemeenten als gevolg van het nieuwe IBT-stelsel niet altijd als positief ervaren.[99] Op de domeinen financiën, huisvesting vergunninghouders en Wabo is het oude interbestuurlijke toezicht vrijwel ongewijzigd voortgezet. Binnen andere domeinen is het toezicht geheel of gedeeltelijk anders vormgegeven. Waar voorheen – voor de

[98] Zie De Ridder 2016, p. 26
[99] De Ridder 2016, p. 26.

inwerkingtreding van de Wrgt – sprake was van samenwerkingsrelaties, is in het nieuwe IBT-stelsel een meer formele toezichtrelatie ontstaan. Met name op het domein archief ervaren gemeentelijke ambtenaren de nieuwe werkwijze veel meer als echt 'toezicht', terwijl voorheen de betrokkenheid van de provinciale inspecteur veel meer als deskundige ondersteuning dan als toezicht werd ervaren.[100] Op dit moment ligt de nadruk vooral op toezicht op de naleving en het voldoen aan de beoordelingsmaatstaven uit de toetskaders.

3.10.3 Conclusie

De oordelen van de in de gemeenten geïnterviewde respondenten over de toegevoegde waarde van het provinciale interbestuurlijke toezicht zijn genuanceerd. Men ervaart het toezicht soms als 'steun in de rug' en 'stimulans'. Andere respondenten geven als kwalificatie dat de toegevoegde waarde in de praktijk gering is, waarbij wordt gesteld dat men er ook geen 'last' van heeft. Uit de enquête blijkt dat het provinciale IBT wel degelijk een bijdrage levert aan de adequate uitvoering van medebewindswetgeving in de ogen van collegeleden (0,42 op een schaal van 0-1), raadsleden (0,56) en gemeenteambtenaren (0,42). Daarbij kan uiteraard worden gediscussieerd over de vraag hoe die waardering moet worden beoordeeld. De tevredenheid van collegeleden en gemeenteambtenaren over de provinciale uitvoering van het toezicht lijkt in redelijke mate aanwezig met een waardering van 0,52.

[100] Idem, p. 16, 17 en 26.

4

Rijkstoezicht op provincies en gemeenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we het toezicht dat vanuit het Rijk op zowel provincies als gemeenten plaatsvindt. Dit doen we niet voor alle ministeries. In overleg met de opdrachtgever is er voor gekozen het onderzoek naar het functioneren van het rijkstoezicht toe te spitsen op drie ministeries: Infrastructuur en Milieu (IenM), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). IenM, omdat de revitalisering van het interbestuurlijk toezicht vooral wijziging bracht in het toezicht op het ruimtelijk domein, dat voor een belangrijk deel verschoof van het rijk (VROM en de VROM-inspectie) naar de provincies. SZW en VWS omdat als gevolg van de decentralisaties op het sociaal domein belangrijke taken van het rijk (en de provincies) werden toebedeeld aan de gemeenten. In deze nieuwe situatie moest ook het interbestuurlijk toezicht opnieuw vorm krijgen. Bijkomend argument om voor SZW en VWS te kiezen is dat in de relevante wetgeving specifieke toezichtinstrumenten zijn blijven staan. Achtereen volgens komt in paragraaf 4.2 tot en met paragraaf 4.4 het toezicht vanuit IenM, SZW en VWS aan de orde. Bij elk ministerie wordt het wettelijk kader geschetst om vervolgens in te gaan op de praktische uitvoering van het toezicht.

4.2 Toezicht door het ministerie van IenM

4.2.1 Inleiding

IenM oefent toezicht op de uitvoering van medebewindstaken door zowel provincies als gemeenten. Vanuit het ministerie wordt interbestuurlijk toezicht gehouden op twee hoofdthema's: milieu en ruimte. Daartoe wordt in de praktijk in belangrijke mate de Inspectie Leefomgeving en Transport ingezet. In de volgende paragraaf volgt het wettelijk kader dat de basis vormt voor het toezicht. In paragrafen 4.2.4 volgt de bespreking van het IBT binnen het hoofdthema milieu respectievelijk ruimte. Voor beide domeinen geldt dat zich rond de invoering van de Wrgt aanzienlijke veranderingen in het toezicht hebben voorgedaan, waarbij vooral een terugtrekkende beweging is gemaakt door de betrokken rijksinstanties. Paragraaf 4.2.5 geeft een inventarisatie van interventies door het ministerie en paragraaf 4.2.6 beschrijft hoe het toezicht door lagere overheden wordt ervaren.

4.2.2 Wettelijk kader

Het Rijk is voor alle provinciale medebewindswetten, gelet op artikel 121 e.v. van de Provinciewet, interbestuurlijk toezichthouder. Deze wetten liggen voor een aanzienlijk deel binnen het werkveld van het ministerie van IenM.

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat het provinciebestuur in beginsel aangewezen is als interbestuurlijk toezichthouder voor de gemeentelijke medebewindstaakuitvoering (zoals de Wabo en de Wro: zie hiervoor het vorige hoofdstuk). In Bijlage I van de Gemeentewet wordt voor enkele wetten hierop een uitzondering gemaakt. Op grond van deze bepalingen oefent het ministerie van IenM toezicht uit op de gemeentelijke taakuitvoering van de volgende wetten:

- Wet vervoer gevaarlijke stoffen (hierna: WVGS);
- Havenbeveiligingswet;
- Wet basisregistraties adressen en gebouwen (hierna: Wet BAG);
- Wet basisregistratie grootschalige topografie, inwerking getreden per 1 januari 2016 (hierna: Wet BGT).

In deze laatstgenoemde wet is de minister aangewezen als toezichthouder, aangezien zowel de provincie als de gemeente bronhouders zijn en de minister 'eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de regelgeving en het toezicht daarop' is:[101]

> Omdat de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor het stelsel van de Basisregistratie Grootschalige Topografie (hierna: BGT) is het desalniettemin gewenst dat hij de mogelijkheid heeft om in te grijpen als bronhouders hun taken niet adequaat uitvoeren. Dat is des te meer van belang gezien het feit dat de BGT pas ontstaat met de samenvoeging van de geografische gegevens van de diverse bronhouders en de kwaliteit van de BGT dus zo hoog is als die van de «zwakste schakel». Wanneer een bronhouder een van zijn bij of krachtens deze wet gestelde taken stelselmatig verwaarloost, moet de Minister van Infrastructuur en Milieu dan ook kunnen besluiten om in die taken te voorzien namens die bronhouder.

Tot 1 augustus 2014 stond eveneens Titel 5.2 Luchtkwaliteitseisen van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) tevens op deze lijst.

In de WVGS, de Wet BAG en de Wet BGT staan geen specifieke instrumenten. De minister van IenM kan, indien nodig, gebruik maken van het generieke instrumentarium. De Havenbeveiligingswet bevat wel specifieke instrumenten, namelijk een instemmings- en goedkeuringsbevoegdheid in artikel 11a, zevende lid respectievelijk 11b, zesde lid:

> Artikel 11a
> 7. Het resultaat van een havenveiligheidsbeoordeling behoeft de instemming van Onze Minister.
>
> Artikel 11b
> 6. Een havenveiligheidsplan of een wijziging daarvan behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

De burgemeester is hier het bevoegde bestuursorgaan. In de memorie van toelichting valt te lezen dat wanneer de minister niet kan instemmen met het resultaat of geen goedkeuring kan verlenen aan het havenveiligheidsplan, in onderling overleg tussen de burgemeester en de minister gezocht moet worden naar een oplossing.[102]

[101] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 527, 3, p. 7 en 34.
[102] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 888, 3, p. 12.

Overigens bevatte de Wet BAG tot inwerkingtreding van de Wrgt een specifieke toezichtbepaling. Op grond van artikel 45 van deze wet kon de minister noodzakelijke voorzieningen treffen, ingeval het college van burgemeester en wethouders één of meer taken krachtens de wet ernstig verwaarloosden. Het generieke instrument indeplaatsstelling is materieel gelijk aan deze bepaling.

In de wetten in het kader waarvan het Rijk toezicht houdt op provincies zijn geen specifieke toezichtbepalingen aangetroffen, voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen. Dit geldt in ieder geval voor de Wabo, Wro, Wm en onderliggende regelgeving.

4.2.3 Uitvoering van het toezicht: milieu

Op het gebied van het rijkstoezicht op het gebied van het omgevingsrecht is met de komst van de Wrgt de werkwijze van het in huis verrichten van VROM-brede onderzoeken bij gemeenten afgeschaft. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de gemeenten is overgedragen aan de provincies en het rijkstoezicht spitst zich toe op de provincies. Het huidige toezicht is vormgegeven op basis van gesprekken met zowel het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) als met het IPO.

Voor dit domein geldt dat het ministerie en de daartoe behorende Inspectie Leefomgeving & Transport (hierna: ILT) het interbestuurlijk toezicht zeggen uit te voeren op een ‘sobere, selectieve en terughoudende wijze’, uitgaande van vertrouwen conform de algemene beleidskaders. Om ervoor te zorgen dat er voor de provincies zo min mogelijk bestuurlijke lasten ontstaan, is de informatievergaring van de ILT gestoeld op openbare documenten, zoals beleidsplannen, programma’s en strategieën en eventuele aanvullende informatie die de ILT van de provincies heeft gekregen.

De inspecteurs van ILT zijn op 4 december 2015 door de minister van Infrastructuur en Milieu aangewezen als toezichthouder en houden toezicht op de uitvoering van de milieutaken die aan de provincies zijn opgedragen in medebewind.

Het toezicht is momenteel op twee manieren vormgegeven. Allereerst worden incidenteel op basis van signalen of meldingen over mogelijke risico’s of problemen bij bepaalde provincies door de ILT reactieve onderzoeken uitgevoerd. Bij de tweede vorm van toezicht wordt proactief en planmatig een bepaalde provincie beoordeeld op taken die deze in medebewind uitvoert. Het betreft hier taken die zijn onderverdeeld in acht thema’s die getoetst worden aan een aantal (wettelijke) normen, te weten:[103]

1. Milieubeleid / provinciale milieu verordening (Wm)
2. Handhavingsbeleid (Wabo, Besluit en Regeling omgevingsrecht, hierna: Bor en Mor)
3. Organisatie van de handhaving (Wabo, Bor en Mor)
4. Uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wm, Wabo, Bor en Mor)
5. Melden ongewone voorvallen (Wm)
6. Externe veiligheid (Wm en Registratiebesluit externe veiligheid)
7. Luchtemissies (Wm)
8. Zware ongevallen (Bor, Besluit risico’s zware ongevallen 2015 (hierna: Brzo) en de Regeling risico’s zware ongevallen)

In het bijzonder wordt momenteel het toezicht toegespitst op de taakuitvoering rondom veiligheid en vergunningverlening en handhaving bij Brzo en RIE (Richtlijn Industriële Emissies) categorie 4-bedrijven. Dit betreft bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke

[103] Zie *Overzicht relevante wettelijke bepalingen (ILT normenkader en thema’s)*, Inspectie Leefomgeving & Transport, 7-2-2017.

stoffen aanwezig zijn. Opgemerkt moet worden dat dit proactieve systeemtoezicht vanaf 2016 in gang is gezet en dus nog maar net bestaat. Momenteel wordt een tweede groep van drie provincies doorgelicht.

De ILT voert het toezicht primair op afstand uit in die zin dat het ministerie in beginsel niet bij de provincie langskomt. Zoveel mogelijk wordt gebruik gemaakt van openbare bronnen die al beschikbaar zijn. Mocht er toch aanvullende informatie nodig zijn, dan kan er contact worden onderhouden met medewerkers van de provincie, waarbij geldt dat dat meestal inhoudelijke specialisten op de onderzochte onderwerpen zijn en dus geen bestuurders.

In het kader van toezicht op gemeenten heeft het ministerie enkel deze taak ingevuld ten aanzien van de WVGS. Voor de Havenbeveiligingswet wordt het toezicht momenteel vormgegeven. Ten aanzien van de overige wetten wordt namens het ministerie aangegeven dat het toezicht nog niet wordt ingevuld. In algemene zin is gesteld dat het Ministerie van IenM als gevolg van beperkte capaciteit keuzes moet maken met betrekking tot het houden van toezicht en de wijze waarop het stelsel is ingericht.

4.2.4 Uitvoering van het toezicht: ruimte

Voor het terrein ruimtelijke ordening geldt dat het toezicht momenteel sterk is ingegeven door een veranderde werkwijze die vanaf begin 2012 wordt gevolgd conform de selectieve en decentrale sturingsfilosofie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Waar voorheen het Rijk bij bestemmingsplanprocedures veelal over de schouder van gemeenten mee keek en ook Rijkswaterstaat, andere ministeries en de VROM-Inspectie (in een coördinerende rol) betrokken waren, is van die werkwijze in 2012 afgestapt. De focus ligt op sturing aan de voorkant waarbij de aandacht met name uitgaat naar doorwerking van rijksbelangen. Overeenkomstig de bevoegdheid in artikel 4.1 Wro heeft de Kroon bij AMvB in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) instructieregels neergelegd voor de in het SVIR vastgelegde nationale belangen.

De in het kader van de ruimtelijke ordening in het Barro vastgelegde dertien nationale belangen zijn:[104]

1. een excellent en internationaal bereikbaar vestigingsklimaat in de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren;
2. ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en voor energietransitie;
3. ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen;
4. efficiënt gebruik van de ondergrond;
5. een robuust hoofdnetwerk van weg, spoor en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen;
6. betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem van weg, spoor en vaarwegen;
7. in stand houden van de hoofdnetwerken van weg, spoor en vaarwegen om het functioneren van de netwerken te waarborgen;
8. verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's;
9. ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling;
10. ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten;
11. ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora-

[104] Brief van minister van IenM aan Tweede Kamer, 13 maart 2012, *Definitieve Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).*

en faunasoorten;
12. ruimte voor militaire terreinen en activiteiten;
13. zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke plannen.

Wanneer de belangen zoals vastgelegd in het Barro zodanig zijn dat ze moeten doorwerken bij gemeenten en provincies, stelt het ministerie daartoe regels op. Het uitgangspunt van het stelsel is hierbij dat erop wordt vertrouwd dat provincies en gemeenten zich aan deze regels houden (vertrouwensbeginsel). Voor de doorwerking van het provinciale ruimtelijk beleid maken provincies op hun beurt instructieregels voor gemeentelijke plannen etc. in hun verordeningen. Het Rijk toetst bij het opstellen en vaststellen van plannen door gemeentebesturen niet meer op de correcte doorwerking van nationale belangen, anders dan de VROM-inspectie voorheen wel deed.

4.2.5 Interventies door het ministerie

Zowel provincies als maatschappelijke partijen (bedrijven, particulieren) kunnen een verzoek tot schorsing of vernietiging door de Kroon indienen. Bij de beoordeling van deze zaken wordt het Beleidskader schorsing en vernietiging toegepast. Een verzoek wordt in beginsel afgehandeld door de minister die dat aangaat. Daarbij pleegt het ministerie van IenM altijd overleg met het ministerie van BZK om te peilen of diens instemming verkregen kan worden. Bij concrete verzoeken om vernietiging wordt de interventieladder afgelopen. Er vindt dan onder andere informeel overleg met de gemeente en/of de verzoeker plaats.

Sinds de inwerkingtreding van de Wrgt heeft de minister van IenM een negental verzoeken om schorsing en vernietiging van ruimtelijke besluiten ontvangen.

TABEL 4.1: VERNIETIGINGSVERZOEKEN OP IENM-DOMEINEN 2012-2017

INHOUD VERZOEK	STATUS
Verzoek GS Groningen om schorsing en vernietiging vrijstelling/ vergunning gemeente Ten Boer voor bouw agrarisch loonbedrijf in het buitengebied.	Verzoek in juni 2013 afgewezen
Verzoek GS Noord-Brabant en enkele particulieren om schorsing en vernietiging vergunning gemeente Landerd voor bouw geitenstal in het buitengebied. Had te maken met de toen heftig spelende uitbraak van Q-koorts.	Schorsing. Verzoek vernietiging eind 2013 afgewezen
Verzoek GS Limburg, enkele raadsfracties gemeenteraad Voerendaal en enkele particulieren om schorsing en vernietiging van beheers-verordening recreatiepark Hellebeuk van gemeente Voerendaal.	Schorsing. Verzoek vernietiging in november 2013 afgewezen
Verzoek GS Zuid-Holland om schorsing en vernietiging bestemmingsplan/ uitwerkingsplan Rijnekehaven gemeente Zoeterwoude.	Schorsing. Verzoek vernietiging afgewezen
Verzoek burgemeester Ommen om schorsing en vernietiging van omgevingsvergunning gemeente Ommen voor bouw bedrijfswoning.	Verzoek in 2013 afgewezen
Verzoek particulier om vernietiging bestemmingsplan Centrumplan Wissekerke gemeente Noord-Beveland.	Verzoek in 2016 afgewezen
Verzoek sportketen Decathlon om schorsing en vernietiging onderdelen Verordening Ruimte provincie Zuid-Holland.	Schorsing. Eind 2016 verzoek vernietiging afgewezen
Verzoek inwoner gemeente om vernietiging van onderdelen beheersverordening Kernen gemeente Meerssen.	In behandeling

Verzoek inwoners gemeente Ooststellingwerf om interbestuurlijk toezicht gericht op ruimtelijke besluiten motorcrossterrein Prikkedam.	In behandeling
Verzoek gemeente Amsterdam tot vernietiging artikel 32 PRV Noord-Holland vanwege belemmering tot het plaatsen van windturbines	In behandeling

Uit deze informatie blijkt dat de afgelopen jaren viermaal een schorsing van een besluit heeft plaatsgevonden. Verzoeken om vernietiging zijn tot op heden altijd afgewezen. Bij een aantal zaken is de afwijzing gebaseerd op het proportionaliteitsbeginsel; het instrument vernietiging werd daarbij niet passend geacht. Ook andere oorzaken zijn genoemd, zoals het niet eerder ingrijpen van een verzoeker in de totstandkoming van een besluit terwijl daar wel gelegenheid toe was geweest, of de bereidwilligheid van een provincie om een besluit zodanig aan te passen dat wettelijke bezwaren werden weggenomen.

4.2.6 Beoordeling van het toezicht vanuit overheden

Gesprekspartners van het ministerie zijn gevraagd naar hun oordeel over de huidige werking van het toezichtstelsel. Daarbij is ten eerste opgemerkt dat men het nog vroeg vindt om dit oordeel nu te vellen. De reden hiervoor is dat er – vooral op het gebied van het omgevingsrecht – veel veranderingen hebben plaatsgehad in de afgelopen periode, waardoor alle partijen nog zoekende zijn naar uitgekristalliseerde werkvormen en processen. Dat gezegd hebbende wordt voorzichtig een aantal aandachtspunten benoemd.

Ten aanzien van een van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de wet, te weten dat de toezichthouder vertrouwt op een wetsconforme uitvoering, wordt met voorzichtigheid geoordeeld. De zorg bestaat dat het verticale toezicht niet meer is bedoeld voor beoordeling van de kwaliteit van de taakuitvoering. Het ministerie heeft nog de mogelijkheid om te adviseren bij taakuitvoering indien gevraagd, maar wanneer adviezen niet opgevolgd worden is er (anders dan een stap naar de rechter, wat buiten het IBT valt) nauwelijks een instrumentarium voor handen. Alleen wanneer het ministerie zou observeren dat er bestuurlijk gezien onwettig wordt opgetreden zal op basis van het IBT worden ingegrepen. Een dergelijke situatie heeft zich nog niet voorgedaan. Overigens is de kwaliteit van de taakuitvoering op zich hierbij dus geen criterium.

Ook in de informatievoorziening en beeldvorming op basis daarvan ervaart men dat de gekozen opstelling van terughoudendheid en sober toezicht resulteert in een minder goed overzicht van relevante ontwikkelingen. De controles in huis bij gemeenten en provincies zijn vervangen door controles op basis van informatie die uit een grote gegevensstroom van openbare documenten moet worden geëxtraheerd. Men erkent dat het moeilijk is om deze informatie passend en geschikt te maken voor doorlopende beeldvorming over de domeinen. Bij de in-huis controles die voorheen werden uitgevoerd kwam veelal informatie naar boven die niet in de officieel vastgestelde informatiebronnen staat waar men nu uit put. Men is dus ook nog zoekende naar manieren om dit gemis op te vangen.

De provincies ervaren het toezicht op het gebied van uitvoering van taken op het domein omgevingsrecht vooralsnog als marginaal. Zo zijn in Overijssel afspraken gemaakt dat openbaar gepubliceerde informatie niet naar de ILT gestuurd hoeft te worden. De tijdsinvestering bestaat verder uit tweemaal per jaar een gesprek met de ILT in het kader van proactief onderzoek waarbij gesproken wordt over Brzo- en RIE-categorie 4-bedrijven die binnen het thematisch onderzoek vallen, en incidentele overleggen bij vergunningprocedures. De toezichtlasten worden niet als hoger of lager dan voor invoering van de Wrgt ervaren. De in de casestudy's bestudeerde gemeenten hebben aangegeven in

feite niets te merken van het toezicht door het ministerie van IenM. Dit is in lijn met de terughoudende insteek van het toezicht en de primaire rol van de provincie hierin.

4.2.7 Conclusie

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu houdt toezicht op zowel provincies als op gemeenten, waarbij men zich richt op de thema's milieu en ruimte. Voor wat betreft toezicht op de provincies ligt de wettelijke basis daarvoor in artikel 121 e.v. van de Provinciewet. Toezicht op gemeenten betreft een viertal wetten die in Bijlage I van de Gemeentewet zijn benoemd, die een uitzondering vormen op de regel dat het provinciebestuur in beginsel aangewezen is als interbestuurlijk toezichthouder voor de gemeentelijke medebewindstaakuitvoering. Over het algemeen geldt dat het Rijk zich bedient van het generiek toezichtinstrumentarium (met uitzondering van de Havenbeveiligingswet).

De uitvoering van het toezicht op milieu is door het ministerie en de daartoe behorende Inspectie Leefomgeving & Transport (hierna: ILT) wordt gedaan op een 'sobere, selectieve en terughoudende wijze', uitgaande van vertrouwen conform de algemene beleidskaders. In de praktijk gebeurt dit op twee manieren: op basis van signalen over mogelijke risico's of problemen of door proactieve en planmatige beoordeling van taken die in medebewind worden uitgevoerd. Het toezicht op gemeenten is vooralsnog alleen voor wat betreft de Havenbeveiligingswet ingevuld.

Voor het terrein ruimtelijke ordening geldt dat het toezicht momenteel sterk is ingegeven door een veranderde werkwijze die vanaf begin 2012 wordt gevolgd conform de selectieve en decentrale sturingsfilosofie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). In het Barro zijn dertien rijksbelangen neergelegd waarbij het Rijk uit gaat van vertrouwen dat de andere overheden aan deze belangen doorwerking geven.

Sinds de inwerkingtreding van de Wrgt heeft de minister van IenM een negental verzoeken om schorsing en vernietiging van ruimtelijke besluiten ontvangen. Dit heeft viermaal tot een schorsing van een besluit heeft plaatsgevonden, vernietigingen zijn nog niet voorgekomen.

Vanuit het ministerie is men vooralsnog voorzichtig een oordeel te geven over de werking van het vernieuwde toezichtstelsel. Men constateert wel dat het verticaal toezicht niet meer is toegerust op het bijsturen van de kwaliteit van uitvoering van wettelijke taken omdat de volksvertegenwoordiging daarvoor in positie is gebracht. Daarnaast constateert men dat de terughoudende opstelling heeft geresulteerd in een minder volledig beeld bij het ministerie over de ontwikkelingen op lokaal gebied. De terughoudende opstelling heeft wel in zoverre het gewenste resultaat dat provincies weinig toezichtlasten ervaren.

4.3 Toezicht door het ministerie van SZW

4.3.1 Inleiding

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is één van de interbestuurlijk toezichthoudende bestuursorganen van het Rijk. Hij heeft met name een IBT-verantwoordelijkheid ten aanzien van sociale zekerheidswetgeving en wetgeving rondom kinderopvang en peuterspeelzalen. De sociale zekerheidswetgeving die door de gemeente in medebewind wordt uitgevoerd viel buiten de reikwijdte van de Wrgt. Echter, ook het toezicht dat het ministerie van SZW uitoefent op gemeenten werd in dezelfde periode anders vormgegeven, in lijn met de bevindingen en adviezen van 'Oosting'. Het ministerie

van SZW koos ervoor om de wijzigingen van wet- en regelgeving zelf te verzorgen.

Dit gebeurde met de Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen, waardoor een aantal specifieke toezichtbepalingen werd geschrapt (in onder meer de Wet inkomensvoorziening ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers/ zelfstandigen (IOAW en IOAZ)), maar tegelijkertijd werd de aanwijzingsbevoegdheid in de Wet werk en bijstand (WWB; nu: Participatiewet), IOAW en IOAZ van de minister van SZW gehandhaafd. In hoofdstuk 2 is reeds uitvoerig stilgestaan bij dit afzonderlijke wetstraject.

Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste medebewindswetten waarop de minister van SZW toezicht houdt. Het wettelijk kader wordt in de volgende paragraaf toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de feitelijke uitvoering van het IBT.

4.3.2 Wettelijk kader

Wettelijke grondslagen

De bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet noemt de volgende wetten ten aanzien waarvan het ministerie van SZW toezicht houdt op gemeenten:

- Participatiewet (tot en met 31 december 2014: WWB);
- IOAW;
- IOAZ;
- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening;
- Wet sociale werkvoorziening (WSW);
- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko).[105]

Eerder waren ook de Wet werk en inkomen kunstenaars en de Wet investeren in jongeren op deze bijlage opgenomen. Inmiddels zijn beide wetten vervallen. Al deze wetten worden in medebewind uitgevoerd door gemeenten. Het ministerie van SZW oefent geen interbestuurlijk toezicht uit op de provincies.

In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wsw en de Wko staan geen specifieke toezichtbepalingen opgenomen. In overige wetten is dit wel het geval: deze wetten kennen een aanwijzingsbevoegdheid, neergelegd in artikel 74, eerste lid van de Participatiewet en in artikel 52 van de IOAW en de IOAZ. In artikel 76 van de Pw is geregeld dat de minister van SZW de betaling van het Pw-budget gedurende ten minste drie maanden ‘automatisch’ opschort, indien hij via een aanzegging de gemeente informeert waarom naar zijn oordeel sprake is van een ernstige tekortkoming en dat hij voornemens is de gemeente een aanwijzing te geven. De opschortingsregeling houdt in dat alle betalingen die de minister van SZW anders ten behoeve van de gemeente zou verrichten met betrekking tot het Pw-budget geheel worden opgeschort, zolang de gemeente haar onrechtmatige wetsuitvoering niet formeel heeft beëindigd. De opschorting wordt ongedaan gemaakt indien het college én de onrechtmatige uitvoering formeel heeft beëindigd én ook anderszins de in de aanwijzing opgenomen verplichtingen is nagekomen. Indien het college niet tijdig en juist uitvoering geeft aan de aanwijzing, wordt de opschorting beëindigd en kan aansluitend overgegaan worden tot korting van het Pw-budget.

Artikel 74 Participatiewet

[105] De IBT-rol in het kader van de Wko is afwijkend van de andere regelingen. Gemeenten hebben een plicht om toezicht te houden op de kinderopvanglocaties; de minister van SZW houdt vervolgens toezicht op gemeenten of zij dat werkelijk doen. In de praktijk wordt deze controle uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs. De oordeelsvorming en het eventueel interveniëren ligt echter bij de Minister van SZW.

5. Onze Minister kan *een vangnetuitkering verminderen, intrekken of weigeren* indien:
   a. hij het college een aanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 76, eerste lid; of
   b. het college in strijd handelt met een wettelijk voorschrift dat betrekking heeft op de vangnetuitkering of met een voorwaarde die aan het besluit tot verlening van een vangnetuitkering is verbonden.

Artikel 76 Participatiewet
3. Onze Minister *schort de betaling van de uitkering*, bedoeld in artikel 69, eerste lid [PF: de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen], gedurende ten minste drie maanden op, indien Onze Minister […] ernstige tekortkomingen heeft vastgesteld als bedoeld in [artikel 76, eerste lid van de Participatiewet] , in artikel 52 van de IOAW en artikel 52 van de IOAZ, totdat:
   a. hij heeft vastgesteld […] dat de ernstige tekortkomingen zijn opgeheven;
   b. hij heeft vastgesteld dat het college aan de in de aanwijzing opgenomen verplichtingen heeft voldaan;
   c. hij heeft geoordeeld, dat het college […] geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing.
4. Onze Minister *stelt*, indien hij van oordeel is, dat het college na afloop van de termijn, bedoeld in het tweede lid, geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing, *de uitkering*, bedoeld in artikel 69, eerste lid, voor het jaar volgend op het jaar waarin de termijn afloopt, *1 procent lager vast*.
5. Onze Minister *stelt*, indien hij van oordeel is, dat het college twaalf maanden na afloop van de termijn, bedoeld in het tweede lid, nog geen of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing, bedoeld in het derde lid, *de uitkering*, bedoeld in artikel 69, eerste lid, voor het tweede jaar volgend op het jaar waarin de termijn afloopt en de daaropvolgende jaren, *telkens ten hoogste 3 procent lager vast*.

Naast deze specifieke instrumenten bestaan de generieke instrumenten, indeplaatsstelling en schorsing & vernietiging, uit de Gemeentewet. Schorsing en vernietiging kan bijvoorbeeld worden toegepast, indien een gemeentelijke verordening niet is vastgesteld binnen het wettelijk kader.

In het vervolg zal de nadruk in dit hoofdstuk liggen op het IBT in het kader van de Participatiewet en aanverwante wetten (IOAW en IOAZ).

Tevens wordt ingegaan op het toezicht in het kader van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). De minister van SZW oefent eveneens toezicht uit op de colleges van B&W, het UWV en de SVB in het kader van de Wet SUWI, zij het dat dit een ander karakter heeft. In de memorie van toelichting op de Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen wordt hierop ingegaan:[106]

"Op grond van artikel 37, onderdeel c, van de Wet SUWI, is IWI ook belast met het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid, waaronder begrepen doeltreffendheid, van de wijze waarop het UWV, de SVB en de colleges van burgemeester en wethouders bij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken samenwerken. Hoewel dit toezicht mede betrekking heeft op gemeenten is geen sprake van interbestuurlijk toezicht in de zin van het kabinetsstandpunt Oosting. Het toezicht richt zich immers niet op de uitoefening van een medebewindstaak door een afzonderlijke gemeente, ter verzekering van het «eenheidskarakter» van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het systeemgericht toezicht beoogt op landelijk geaggregeerd niveau inzicht te bieden in de effectiviteit van de uitvoeringspraktijk in samenhang met het beleid op het terrein van werk en inkomen». Als

[106] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 453, 3, p.19.

zodanig vormen de uitkomsten van dit toezicht een relevante bron voor de minister van SZW vanwege zijn
systeemverantwoordelijkheid. Vanuit dat oogpunt maar ook anderszins bestaat geen aanleiding om deze vorm van toezicht te laten vervallen.

Op grond van artikel 9 van de Wet SUWI dienen UWV, SVB en de colleges samen te werken bij de uitvoering van de taken op grond van de Wet SUWI, de WWB, IOAW en IOAZ met het oog op een doeltreffende en klantgerichte uitoefening van die taken. In artikel 10 van de Wet SUWI is de samenwerking (gezamenlijke dienstverlening) van UWV en de colleges in de locaties werk en inkomen geregeld. Op grond van artikel 10, derde lid, van de Wet SUWI heeft de minister de mogelijkheid een aanwijzing te geven aan UWV of colleges van burgemeester en wethouders bij ernstige tekortkomingen met betrekking tot de uitvoering van de taken betreffende de dienstverlening in locaties werk en inkomen. In het kader van het systeemgericht toezicht vervult het toezicht op de samenwerking een essentiële rol.**”**

De Wet SUWI staat mede hierom volgens respondenten niet afzonderlijk vermeld in de bijlage van de Gemeentewet. Op grond van artikel 9 van de Wet SUWI kan de minister, indien hij ernstige tekortkomingen in de uitvoering van artikel 9 en 62 van de Wet SUWI vaststelt, aan het college van B&W een aanwijzing geven.

De Inspectie SZW speelt een rol in het kader van het toezicht op deze wet:

Artikel 37 Wet SUWI
2. De Inspectie SZW is belast met het toezicht op de wijze waarop het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank, en de colleges van burgemeester en wethouders bij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken samenwerken als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 10a.
3. De Inspectie SZW is belast met het toezicht op de wijze waarop de colleges van burgemeester en wethouders *gezamenlijk* bijdragen aan het behalen van de doelen op het terrein van werk en inkomen.

De Inspectie SZW is in dit kader verantwoordelijk voor de eerste twee stappen in het uitvoeren van toezicht, namelijk informatie verzamelen/ waarnemen en beoordelen. De minister is verantwoordelijk voor de derde stap, namelijk interveniëren.

4.3.3 Uitvoering van het toezicht

Informatieverzameling
Artikel 42 van de Wet SUWI bevat een plicht van het college van B&W om op verzoek en kosteloos informatie te verstrekken aan de Inspectie SZW.

Artikel 42 Wet SUWI
1. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, de Sociale verzekeringsbank en de colleges van burgemeester en wethouders verstrekken op verzoek, kosteloos, aan de Inspectie SZW alle gegevens en inlichtingen en verlenen de Inspectie SZW op verzoek toegang tot en inzage in gegevens en bescheiden die voor de uitoefening van haar taak noodzakelijk zijn.

Het Escalatieprotocol afsluiten SUWInet geeft aan om welke informatiedragers het gaat:[107]

‘STAP 1 Zelfevaluatie (vrijwillig)
Gemeenten kunnen via een zelftest van de VNG onderzoeken of wordt voldaan aan de normen uit het SUWI-normenkader. De zelftest is een analyse die aangeeft op welke onderdelen uit het SUWI-

[107] www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/01/kamerbrief-excalatieprotocol-suwinet.

normenkader aanpassingen of verbeteringen aangebracht moeten worden. De zelftest is daarmee een instrument van en voor gemeenten zelf om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van de gegevens die via SUWInet worden ontvangen. Het verdient aanbeveling om de uitkomsten van de zelftest in het college van B&W te agenderen en het (eventuele) verbeterplan dat daaruit volgt door het college van B&W te laten vaststellen en hierover de gemeenteraad te informeren. Maatregelen kunnen ook worden opgenomen in het jaarlijks verplicht op te stellen beveiligingsplan en/of het verslag over de verantwoording.

STAP 2 Jaarverslag (bestaande wettelijke verplichting)
Op grond van de SUWI wet- en regelgeving is geregeld dat iedere gebruiker van SUWInet, dat wil zeggen het UWV, de SVB en de colleges van B&W voor de SUWI-taken aantoont dat het stelsel van de door zijn organisatie genomen maatregelen voldoet aan het SUWI-normenkader. Het jaarlijkse verslag over het gebruik van SUWInet moet ieder jaar worden vastgesteld. Het aantonen gebeurt door in te gaan op opzet, bestaan, werking en controleerbaarheid van het stelsel van maatregelen en procedures gericht op de gegevenshuishouding in relatie tot SUWInet. De rapportage dient te worden bevestigd met een oordeel (van getrouwheid) van een tot de Nederlandse Orde van Register EDP-Auditor toegelaten persoon. De verantwoording over de informatiebeveiliging biedt het college van B&W en de gemeenteraad een handvat om hun verantwoordelijkheid voor informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens in te vullen. Daarnaast kunnen burgers er vertrouwen aan ontlenen dat gemeenten de aan hen toevertrouwde gegevens zorgvuldig verwerken.'

Binnen dit beleidsterrein vraagt SZW systematische informatie, namelijk het jaarverslag, bij alle gemeenten op over de uitvoering van de wettelijke regeling. Deze informatie is in beginsel voorhanden bij gemeenten. De zelftest wordt niet verstrekt aan de Inspectie of ministerie, maar kan worden gezien als een instrument om de horizontale verantwoordingsmechanismen te versterken.

Daarnaast heeft de Inspectie SZW in 2013 en 2015 (vindbaar onder R13/08 en R15/02), naar aanleiding van signalen gedurende enkele jaren dat bij een aantal gemeenten de beveiliging van gegevens in SUWInet niet goed op orde was, een 'ad hoc' onderzoek naar dit onderwerp onder alle gemeenten uitgevoerd. In de jaren daarna hebben vervolgonderzoeken (een soort *reality check)* plaatsgevonden. Zo is in 2016 bij een aselecte steekproef van 65 gemeenten uit de 198 die in 2015 niet voldeden aan bepaalde toetsnormen onderzocht of zij hieraan (nog) voldeden.[108]

De andere wetten kennen geen (systematische) informatieplichten specifiek ten behoeve van het IBT, maar wel informatieplichten ten behoeve van andere doelen. In de Participatiewet zijn deze als volgt geformuleerd:

Artikel 77. Informatie ten behoeve van uitkering en uitvoeringsbeeld
1. Het college legt verantwoording af aan Onze Minister over de uitvoering van deze wet, op de wijze, bedoeld in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet.

Artikel 78. Informatie
1 Het college verstrekt desgevraagd aan Onze Minister gegevens en inlichtingen die hij voor de statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming met betrekking tot deze wet nodig heeft.

De IOAW en IOAZ kennen soortgelijke bepalingen, neergelegd in artikel 54 en 55 van de IOAW en IOAZ. De verantwoording over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen – de gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet – verloopt via

[108] Zie het rapport Stand van zaken na ontvangst in-control verklaringen gemeenten 2016.

de SiSa-systematiek. Deze informatie kan input vormen voor het IBT. Respondenten geven aan dat het lastig is om het uitvragen van informatie ten behoeve van beleidsverantwoording en van toezicht te onderscheiden, zeker aangezien het IBT-accent verlegd is naar stelselverantwoordelijkheid.

Daarnaast reageert de minister als IBT-toezichthouder binnen alle beleidsterreinen, als hij bijvoorbeeld op basis van een signaal tot de conclusie komt dat mogelijk sprake is van een ernstige tekortkoming. Hierbij moet gedacht worden aan signalen in de media of vanuit burgers en kamer- en raadsleden. Met de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 werden bijvoorbeeld in de media zorgen gehoord over het opstellen voor een verordening ten aanzien van een tegenprestatie. Mede naar aanleiding hiervan heeft de Inspectie SZW op verzoek van de staatssecretaris van SZW een onderzoek uitgevoerd bij alle 393 gemeenten.[109] Dergelijke thematische onderzoeken naar aanleiding van signalen zijn tevens een bron van toezichtinformatie. Daarnaast kan incidentele toezichtinformatie uitgevraagd worden met een beroep op artikel 118 van de Gemeentewet.

Oordeelsvorming
De normen waaraan een gemeente dient te voldoen liggen vervat in de Participatiewet, IOAW en IOAZ. In het kader van de decentralisatie van bevoegdheden aan gemeenten die daarvoor tot de verantwoordelijkheid van het Rijk vielen (Wajong), bevat de Participatiewet volgens de respondenten bovendien meer open normen en minder (specifieke) regels, waaraan de gemeente dient te voldoen.

Het ministerie van SZW beschikt in het kader van de Participatiewet over een intern protocol met een afwegingskader, waarin staat langs welk stramien onrechtmatigheden moeten worden gewaardeerd. Eén van de elementen daarvan is dat wordt gekeken of de raad het college corrigeert (in het kader van de horizontale verantwoording en controle). Als dat niet of onvoldoende gebeurt, beziet het ministerie of er sprake is dat een wettelijk verankerd fundament van de wet te zeer wordt geschaad vanwege de aard, de intensiteit en/of de duur van de tekortkoming. Aanvullend kan de uitstraling naar andere gemeenten ook een rol spelen.

Wat betreft de Wet SUWI wordt leggen de normen vervat in het Normenkader Gezamenlijke elektronische Voorzieningen SUWI (GeVS) dat van kracht is sinds 2002. De beoordeling van de Inspectie SZW richt zich op zeven ‘essentiële’ (lees: meest risicovolle) normen. Deze betreffen:

- ‘het informatiebeveiligingsbeleid en het informatiebeveiligingsplan voor Suwinet (norm 1.3, 1.4 en 1.5);
- de inrichting en het onderhoud van de beveiligingsfunctie en de beveiligingsorganisatie van Suwinet (norm 2.2 en 2.3);
- de logische toegangsbeveiliging, gericht op het voorkomen van ongeautoriseerde toegang tot en gebruik van persoonsgegevens (norm 13.1 en 13.5).’[110]

De keuze voor deze normen wordt als volgt gerechtvaardigd in het Inspectierapport R15/02:

> ‘Met deze normen worden de aandachtsgebieden organisatorische aspecten en logische toegangsbeveiliging voor een belangrijk deel afgedekt.’
>
> ‘Van de totale set van 115 normen is een beperkt aantal normen als essentieel benoemd. Aan deze

[109] Zie het rapport Verordeningen Tegenprestatie (inventarisatie) 2015.
[110] Rapport Stand van zaken na ontvangst in-control verklaringen gemeenten 2016, p. 6.

essentiële normen dient in elk geval te worden voldaan. Bij de overige normen is volgens de verantwoordingsrichtlijn ruimte voor “niet-materiële tekortkomingen”.

Deze normen worden beoordeeld in het kader van STAP 3 van het Escalatieprotocol.

Interventie
Indien het ministerie of de inspectie oordeelt dat de taakuitvoering ernstige tekortkomingen vertoont, kan de minister de specifieke bevoegdheden aanwijzing, in combinatie met financiële instrumenten, of het generieke instrumentarium inzetten. Deze bevoegdheden worden gericht aan de gemeentebesturen, ook in die gevallen waar de uitvoering ondergebracht is bij een Gemeenschappelijke Regeling zoals veelal plaatsvindt bij de Participatiewet.

Navraag bij het ministerie leert dat in de periode 2012 tot 2016 geen enkele aanwijzing is gegeven. Evenmin zijn generieke bevoegdheden aangewend. Wel is de interventieladder (in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ) en interventieladder (in het kader van SUWI) enkele malen beklommen. Volgens respondenten gaat van de aanwijzing, zeker in combinatie met financiële prikkels, een preventieve werking uit, waardoor het college of de raad de tekortkoming uit eigen beweging herstelt.

In november 2015 bleek na onderzoek van het ministerie van SZW dat de colleges van 22 gemeenten een samenwerking zouden hebben aangegaan met een privaat bedrijf op het terrein van bestrijding van bijstandsfraude, waardoor mogelijk sprake was van een onrechtmatige uitbesteding van kerntaken.

Vervolgens werden aan deze colleges brieven verstuurd met een ‘initieel’ verzoek om informatie. Uit de vervolgcontacten bleek dat:

- in acht gevallen inmiddels de samenwerking niet meer plaatsvond;
- in vijf gevallen de colleges afzagen van de plannen om wederom samen te werken met een privaat bedrijf;
- in vier gemeenten de samenwerking met het private bedrijf was beëindigd;
- in één gemeente de samenwerking werd aangepast door deze te beperken tot training en coaching van de participatieconsulenten;
- in vier gemeenten de vormgeving van de samenwerking werd aangepast, waardoor sprake was van (geoorloofde) inhuur van derden en niet meer van (ongeoorloofde) uitbesteding van taken.

Tijdens deze vervolgcontacten is zowel gecommuniceerd met de colleges als ook met de raden die de brieven in afschrift ontvingen. In 14 gevallen is nadere informatie opgevraagd. In deze brieven werd opgemerkt dat de minister af zou zien van toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid, indien ‘het corrigerend vermogen van de gemeente’ werkt, waarmee aan de raad de gelegenheid wordt geboden om het beleid of de uitvoering bij te sturen.

De staatssecretaris hecht volgens de respondenten veel waarde aan ‘een goede interactie met medeoverheden’: zij wil derhalve niet onmiddellijk de interventieladder van stal wil halen, zoals door haarzelf naar voren gebracht in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 16 maart 2016. Door middel van informele contacten, zoals overleg met de VNG en individuele gemeenten en voorlichting via bijvoorbeeld de SZW-Verzamelbrief, probeert zij te bewerkstelligen dat gemeenten handelen binnen het wettelijk kader. Respondenten geven aan dat het uitgangspunt geldt dat het specifieke toezichtinstrument terughoudend ingezet wordt.

Formele interventies in het kader van het IBT op de Wet SUWI hebben een lange aanloop gekend, waarbij in eerste instantie ingezet werd op de zelfcorrigerende werking door gemeenten. Dit bleek onvoldoende te werken. Dit blijkt ook uit de aanleiding tot het onderzoek van de Inspectie SZW in 2015:

> De Inspectie SZW heeft diverse malen gerapporteerd over gebrekkige beveiliging van persoonsgegevens die worden uitgewisseld via Suwinet en incidenteel misbruik of oneigenlijk gebruik van deze gegevens. Mede naar aanleiding van het rapport 'De burger bediend in 2013' dat in oktober 2013 is gepubliceerd, is een groot aantal maatregelen vanuit de VNG, UWV en SVB (samen vertegenwoordigd in het Opdrachtgeversberaad) en het ministerie SZW aangekondigd.

Diverse opeenvolgende onderzoeken lieten daarnaast zien dat 'het merendeel van de gemeenten, ondanks de verbeteringen, niet aan alle zeven normen voldoet.'[111] In 2015 voldeed 49 % van de 393 gemeenten aan alle zeven normen. Respondenten gaven aan dat het ministerie van SZW na een aantal jaren tot de conclusie kwam dat de beveiliging van persoonsgegevens te weinig urgentie had. Daarom werd besloten tot het invoeren van een escalatieprotocol (zie hierboven) en tot het zetten van hogere stappen op de interventieladder, met als STAP 4 de aankondiging tot aanwijzing, als STAP 5 de aanwijzing tot het op orde brengen van de beveiliging en als STAP 6 het treffen van een noodzakelijke voorziening tot afsluiten van SUWInet.

> 'Het protocol werd in november 2015 verzonden naar de gemeenten. In het escalatieprotocol staat dat de gemeenten die niet voldoen aan de zeven onderzochte normen, binnen zes tot twaalf weken de beveiliging op orde moeten hebben en een "in-control" verklaring dienen op te sturen. Doen ze dat niet, dan volgt een aanwijzing en kan hen uiteindelijk zelfs de toegang tot Suwinet worden ontzegd. De Inspectie is verzocht een controle uit te voeren op deze verklaringen.'[112]

In 2016 vond deze (steekproefsgewijze) controle plaats bij 65 gemeenten die niet voldeden aan de zeven normen. In augustus 2016 ontvingen de colleges een aankondiging dat onderzoek zou plaatsvinden. De Inspectie had voor die tijd reeds een in-control-verklaring of een ingevulde vragenlijst en/of andere stukken ontvingen. Alle onderzochte gemeenten voldeden uiteindelijk aan alle zeven normen. In geen enkel geval was een aanwijzing gegeven. De Inspectie merkt op dat enkele gemeenten pas 'na de aankondiging van het onderzoek [en dus de dreiging met een aanwijzing] (aanvullende) actie hebben ondernomen.'[113] Bij nagenoeg alle gemeenten zijn de tekortkomingen inmiddels verholpen. De respondent gaf aan dat op dit moment nog een gesprek over dit thema met één gemeente plaatsvindt.

4.3.4 Conclusie

De minister van SZW heeft een 'eigen' toezichtarrangement voor enkele sociale zekerheidswetten die door gemeenten in medebewind worden uitgevoerd vormgegeven. Belangrijkste kenmerk hiervan is het behoud van de aanwijzingsbevoegdheid in verschillende wetten, waaronder de Participatiewet, IOAW en IOAZ en de combinatie van dit instrument met financiële instrumenten.

De Wet SUWI kent met het Escalatieprotocol een eigen uitgewerkt toezichtregime, dat ontworpen is nadat de minister tot de conclusie kwam dat bijna de helft van de gemeenten

[111] Rapport Stand van zaken na ontvangst in-control verklaringen gemeenten 2016, p. 5.
[112] Idem, p. 6.
[113] Idem, p.11.

onvoldoende actie had ondernomen om te voldoen aan de eisen in de Wet SUWI, met name op het vlak van informatiebeveiliging.

Het SZW-toezicht is in algemene zin te karakteriseren als signaalgericht en brengt derhalve weinig lasten voor gemeenten met zich mee. Dit 'piepsysteem' werkt aan de hand van berichten in de media of signalen vanuit derden. Analyse van beleidsverantwoordingsinformatie kan ook aanleiding geven tot het doen van nader onderzoek. In het kader van de Wet SUWI dient het college wel systematisch informatie te verschaffen. Dit is wettelijk voorgeschreven.

Deze paragraaf laat zien dat het ministerie of de inspectie regelmatig naar aanleiding van signalen nader onderzoek verricht. Naar aanleiding van deze onderzoeken is bijvoorbeeld ingeval van de verordening tegenprestatie en de informatiebeveiliging de interventie- / interventieladder betreden. Dit heeft er niet toe geleid dat daadwerkelijk een aanwijzing is gegeven of een besluit tot indeplaatsstelling is genomen. Door de dreigende inzet van deze instrumenten werden de tekortkomingen reeds voldoende weggenomen in de optiek van de IBT-toezichthouder.

4.4 Toezicht door het ministerie van VWS

4.4.1 Inleiding

De belangrijkste wetten waarop het ministerie toezicht houdt op gemeenten zijn de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Beide wetten zijn in werking getreden na 2 oktober 2012. Deze paragraaf start met het beschrijven van het wettelijk kader waarbinnen het ministerie van VWS het interbestuurlijk toezicht uitoefent. Vervolgens wordt ingegaan op de uitvoering in de praktijk.

4.4.2 Wettelijk kader

Wettelijke grondslagen

Artikel 124b van de Gemeentewet bepaalt dat het interbestuurlijk toezicht en de daarbij behorende bevoegdheden in beginsel uitgeoefend worden door het provinciaal bestuur (gedeputeerde staten en commissaris van de Koning). Inzake enkele wetten, die opgenomen zijn in de Bijlage bij de Gemeentewet, wordt het toezicht in afwijking van deze hoofdregel uitgeoefend 'door Onze Minister wie het aangaat'. Binnen het werkveld van het ministerie van VWS waren de volgende wetten op het moment van inwerkingtreding van de Wrgt opgenomen in deze bijlage:

- Drank- en Horecawet
- Wet publieke gezondheid
- Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo)

Inmiddels zijn aan deze lijst ook de Jeugdwet en de Wet op de jeugdverblijven toegevoegd. Beide wetten zijn inwerking getreden na de komst van de Wrgt. Tevens is de Wmo ingetrokken en vervangen door de Wmo 2015. Voor deze wetten is het Rijk – in de hoedanigheid van de minister van VWS – dus de verantwoordelijk interbestuurlijk toezichthouder voor gemeenten. De minister van VWS oefent de bevoegdheid in het kader van de Jeugdwet uit samen met de minister van Veiligheid en Justitie.

Niet gebleken is dat het ministerie van VWS tevens toezicht houdt op de uitvoering van medebewindswetgeving door provincies. In deze paragraaf staat de uitoefening van het IBT

op de Jeugdwet en de Wmo (2015) centraal. Deze twee wetten zijn, samen met de Participatiewet (zie paragraaf 4.3), de belangrijkste wetten binnen het gemeentelijk sociaal domein.

Rijkstoezicht in plaats van provinciaal toezicht

De Jeugdwet en de Wmo 2015 waren beide onderdeel van de decentralisatieagenda van het kabinet Rutte-Asscher, waardoor gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk zijn geworden voor een breed takenpakket binnen het sociaal domein. In het geval van de Jeugdwet lag het merendeel van deze taken voorheen bij de (Bureaus Jeugdzorg van de) provincies op grond van de Wet op de jeugdzorg. De nieuwe taken onder de Wmo 2015 vielen voorheen onder de AWBZ (onder verantwoordelijkheid van het Rijk).

De keuze om de minister van VWS (samen met de minister van VenJ) verantwoordelijk te maken voor de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht en niet de provinciebesturen – dus in afwijking van het nabijheidprincipe – wordt in de MvT bij de Jeugdwet als volgt toegelicht:[114]

> Hoofdregel van het door de commissie-Oosting voorgestelde stelsel is het nabijheidbeginsel […]. Op dit beginsel wordt in artikel 124b van de Gemeentewet een uitzondering gemaakt. […] Met de invoeringswet zal geregeld worden dat van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt ter zake van de jeugdhulp. […] Zodoende worden deze bevoegdheden ten aanzien van de Jeugdwet uitgeoefend door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport of de Minister van Veiligheid en Justitie. Immers, nu de verantwoordelijkheden inzake de ondersteuning, hulp en zorg voor jeugdigen overgaat naar gemeenten, vervalt de taak van de provincies in dat domein en zal ook de deskundigheid ter zake door provincies niet in stand worden gehouden.

Respondenten vullen aan dat ook politieke overwegingen een belangrijke argument vormden om het toezicht bij het Rijk neer te leggen. De minister acht zichzelf stelselverantwoordelijk en wil kunnen ingrijpen (met name tijdens de transitiefase), indien zich misstanden zouden voordoen. Bovendien wilde de Tweede Kamer de minister hierop kunnen aanspreken. Deze overwegingen passen bij de door de minister gevoelde 'systeemverantwoordelijkheid in een decentraal stelsel.' Derhalve is hij 'aanspreekbaar op het borgen van de publieke belangen voor zover gerelateerd aan het stelsel.'[115]

In de MvT bij de Wmo 2015 wordt de afwijking van het nabijheidsbeginsel niet gerechtvaardigd. Wel is bekend dat de provincie voor de decentralisatie géén taken had op het vlak van maatschappelijke ondersteuning en derhalve geen expertise om de toezichttaak te kunnen invullen. Bovendien was de minister van VWS eveneens toezichthouder onder de (oude) Wmo. Tot slot zou de gemeente binnen het sociaal domein anders te maken krijgen met drie toezichthouders (minister van SZW in het kader van de Participatiewet; minister van VWS en VenJ in het kader van de Jeugdwet; en de provincie in het kader van de Wmo 2015). Deze omstandigheden zouden de keuze voor het Rijk als interbestuurlijk toezichthouder kunnen verklaren.

Generieke toezichtinstrumenten

Het Rijk heeft voor beide toezichttaken de beschikking over de generieke instrumenten uit de Gemeentewet. De memories van toelichting, met name bij de Wmo 2015, gaan in op de

[114] *Kamerstukken II* (MvT) 2012/13, 33 684, 3, p.26.
[115] *Kamerstukken II* (MvT) 2014/15, 34 104, 1, p.14.

wijze waarop de minister deze instrumenten (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing) beoogt in te zetten:[116]

Wmo 2015
'Het wetsvoorstel biedt gemeenten beleidsruimte om op basis van lokale democratische besluitvormingsprocessen invulling te geven aan de wettelijke verantwoordelijkheid. Het Rijk blijft hierbij op gepaste afstand, maar behoudt de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel en zal ingeval van een ernstige taakverwaarlozing door een gemeente interveniëren. Het reguliere (bestuurlijk toezicht)instrumentarium zal alleen worden ingezet als dat echt nodig is. Uitgangspunt is dat de colleges van B en W en gemeenteraden hun verantwoordelijkheid nemen.'

'De minister beschikt over het reguliere instrumentarium op basis van de Gemeentewet jegens het bestuur van de gemeente, indien naar zijn oordeel de uitvoering van deze wet ernstige tekortkomingen vertoont. Het college wordt eerst in de gelegenheid gesteld om een zienswijze over dat oordeel te geven. De regering gaat er van het uit dat het primair aan de gemeenteraad is om het college te controleren en daar waar nodig bij te sturen tot een wetsconforme uitvoering.'

'Daadwerkelijk ingrijpen vindt niet eerder plaats dan nadat daar de nodige stappen aan vooraf zijn gegaan. Bij de afweging of ingrijpen nodig is, wordt gewerkt met een 'interventieladder' waarbij de stappen in zwaarte oplopen. Een voorbeeld in het kader van dit wetsvoorstel (dat zich overigens in de praktijk niet heeft voorgedaan), is het besluit van een gemeente om geen beleid te maken op het gebied van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld. Wanneer dat daadwerkelijk zou leiden tot het ontbreken van opvang van deze slachtoffers, kan de minister overwegen om handelen op te treden.'

Jeugdwet
'Wanneer de minister besluit interbestuurlijk toezicht uit te oefenen, zal hij gebruik maken van de indeplaatsstellingsregeling in de Gemeentewet.'

Specifieke toezichtinstrumenten

Artikel 2.6.8 van de Wmo 2015 bevat een aanwijzingsbevoegdheid (een specifiek toezichtinstrument). Dit artikel luidt als volgt:

1. Onze Minister kan, indien hij met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van deze wet ernstige tekortkomingen vaststelt, aan het college, nadat het college gedurende acht weken in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen, een aanwijzing geven. Hij treedt daarbij niet in de besluitvorming inzake individuele gevallen.
2. In de aanwijzing wordt een termijn opgenomen waarbinnen het college de uitvoering in overeenstemming heeft gebracht met de aanwijzing.

Deze bepaling is toegevoegd aan het wetsvoorstel met de nota van wijziging d.d. 12 maart 2014 'met het oog op de bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel.'[117] Het toekennen van dit specifieke instrument wordt als volgt gerechtvaardigd (cursief door onderzoekers):[118]

'De decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning betekent een verandering in de verantwoordelijkheid voor gemeenten, maar ook voor het Rijk. De

[116] *Kamerstukken II* (MvT) 2013/14, 33 841, 3, p. 11, p.76 en p.93; *Kamerstukken II* (MvT) 2012/13, 33 684, 3, p.26.
[117] *Kamerstukken II* (MvT) 2013/14, 33 841, 35, p. 17.
[118] Idem, p.19.

verantwoordelijkheid van het Rijk houdt niet op te bestaan na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel, maar krijgt een ander karakter. De regering zal in goed partnerschap met gemeenten de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen monitoren. Het wetsvoorstel biedt gemeenten beleidsruimte om op basis van lokale democratische besluitvormingsprocessen invulling te geven aan de wettelijke verantwoordelijkheid. Het Rijk blijft hierbij op gepaste afstand, maar behoudt de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel. De regering acht het echter wenselijk om, *zeker in de beginjaren van deze nieuwe verantwoordelijkheden voor gemeenten* en in aanvulling op het stelsel van interbestuurlijk toezicht, in dit wetsvoorstel een bevoegdheid op te nemen voor de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om een aanwijzing te kunnen geven aan een gemeente, indien hij een ernstige tekortkoming constateert in de uitvoering van deze wet. Een ernstige tekortkoming kan aan de orde zijn in situaties waarin het zelfsturend vermogen van de gemeente tekortschiet en waarin, naar het oordeel van de Minister, sprake is van een tekortkoming in de rechtmatigheid die vanwege aard, intensiteit of duur als ernstig kan worden aangemerkt.

Het opnemen van deze bevoegdheid wordt *wenselijk geacht vanwege de omvang en de aard van de taken waarvoor gemeenten na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verantwoordelijk worden*. De decentralisatie, als onderdeel van de hervorming van de langdurige zorg, is *een majeure operatie waarmee niet alleen veel middelen zijn gemoeid, maar die bovendien een relatief kwetsbare doelgroep direct in de levenssfeer raakt. Het is niet acceptabel wanneer een gemeente in haar beleid en uitvoering op enig onderdeel van haar verantwoordelijkheden ernstig tekort zou schieten*. De aanwijzingsbevoegdheid zal echter alleen worden ingezet indien naar het oordeel van de Minister de uitvoering van de wet ernstige tekortkomingen vertoont en de situatie geen alternatief laat. Uitgangspunt is dat de colleges en gemeenteraden hun verantwoordelijkheid in deze situaties nemen. Het college wordt eerst in de gelegenheid gesteld om een zienswijze over dat oordeel te geven. De regering gaat er van het uit dat het primair aan de gemeenteraad is om het college te controleren en daar waar nodig bij te sturen tot een wetsconforme uitvoering. Na enige jaren zal de werking van de wet geëvalueerd worden; daarbij zal deze aanvullende aanwijzingsbevoegdheid betrokken worden. Zo kan op dat moment de afweging worden gemaakt of de bevoegdheid moet blijven bestaan.'

De Jeugdwet kende in de periode van 13 maart 2014 tot en met 21 november 2014 eveneens een aanwijzingsbevoegdheid toe aan de ministers van VWS en VenJ. Deze bepaling (artikel 2.15 Jeugdwet) kende een soortgelijke formulering als die in de Wmo 2015. In de MvT bij de Jeugdwet overweegt de wetgever als volgt over deze aanwijzingsbevoegdheid:[119]

'Deze aanwijzingsbevoegdheid ziet op een tekortschietende voorbereiding van de gemeenten inzake de nieuwe verantwoordelijkheden op grond van deze wet.'

'De ministers kunnen, wanneer zij ernstige tekortkomingen ter zake van de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet vaststellen (bijvoorbeeld bij de uitvoering van de verordeningsplichten in een gemeente) een aanwijzing aan het college geven. Het corrigerend vermogen van de gemeenteraad zal hierbij een belangrijke factor zijn. Indien de controle door de gemeenteraad ertoe leidt dat de gemeente zelf al tot correctie van onrechtmatige uitvoering overgaat, zal er voor de ministers geen aanleiding bestaan te interveniëren. […] Deze aanwijzingsbevoegdheid zal, tezamen met een artikel dat gemeenten opdraagt om zich voor te bereiden op de decentralisatie, direct na publicatie van de wet in werking treden. Hierdoor wordt het voor de ministers ook mogelijk om een aanwijzing te geven aan het college *als een gemeente onvoldoende voortgang boekt tijdens de transitiefase, waardoor deze onvoldoende voorbereid zal zijn op de daadwerkelijke decentralisatie van de taken op het moment van inwerking treden van deze wet*.'

[119] *Kamerstukken II* (MvT) 2012/13, 33 684, 3, p.27.

Met de Invoeringswet Jeugdwet wordt de aanwijzingsbevoegdheid geschrapt, met de volgende redenering:[120]

> 'Uit de Gemeentewet en ons rechtssysteem vloeit voort dat voorafgaande aan de indeplaatsstelling een aantal stappen dient te worden gezet (interventieladder). Behoudens in spoedeisende gevallen wordt de gemeente (het college of de raad) eerst in de gelegenheid gesteld om hetgeen is voorgeschreven alsnog te verrichten. Het begint ermee dat de gemeente geconfronteerd wordt met de verkregen signalen van mogelijke taakverwaarlozing. Vervolgens zal het Rijk bij de gemeente vaststellen (valideren) of zich de ongewenste situatie inderdaad voordoet door het opvragen van nadere informatie. Daarna zullen afspraken worden gemaakt over acties, termijnen en vervolg. Mocht dit niet bevredigend uitwerken, dan zal een vooraankondiging worden gedaan van de voorgenomen indeplaatsstelling. Deze wordt op de gebruikelijke wijze publiek gemaakt, bijvoorbeeld via een huis-aan-huisblad. *Het verdient opmerking dat een dergelijke vooraankondiging materieel gelijk staat aan een aanwijzing. Een aanwijzing behoeft dan ook niet meer afzonderlijk te worden geregeld in de Jeugdwet.* Het sluitstuk, als alle interventies niet hebben geholpen, is het besluit tot indeplaatsstelling. Het besluit wordt geformuleerd als een last: wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de gestelde begunstigingstermijn de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, zal het Rijk die maatregelen nemen voor rekening van de gemeente. De gemeente krijgt dus nog een laatste kans. Ten slotte kan het Rijk zijn besluit uitvoeren. Maar wanneer de gemeente naar het oordeel van het Rijk in voldoende mate aannemelijk heeft gemaakt dat zij de gevorderde taken alsnog naar behoren zal uitvoeren, kan het Rijk het besluit tot indeplaatsstelling intrekken. De conclusie is deze. Indeplaatsstelling is uiteindelijk een ingrijpende maatregel, maar zal in de praktijk in haar zwaarste vorm wellicht nooit behoeven te worden toegepast. De tussenstappen bieden genoeg waarborg voor het tijdig tot stand komen van het verlangde resultaat.'

Vanaf 22 november 2014 dienen de ministers gebruik te maken van de generieke toezichtinstrumenten uit de Gemeentewet.

Evaluatie

Bij de inrichting van het IBT-stelsel 'op papier' voor de Wmo 2015 en de Jeugdwet is een aantal uitgangspunten van de Wrgt terug te vinden. De wetgever legt sterk de nadruk op het proportioneel en terughoudend inzetten van zijn instrumentarium. Het stap-voor-stap betreden van de interventieladder moet het gemeentebestuur dat ernstig tekort schiet in zijn taakuitvoering de mogelijkheid bieden om zelf zijn handelen te corrigeren. Deze aanpak geeft blijk van het vertrouwen op horizontale verantwoordings- en correctiemechanismen. Enkel in het uiterste geval grijpt de minister als toezichthouder in, waarbij deze de interventieladder beklimt.

Van het door 'Oosting' en de wetgever geformuleerde nabijheidbeginsel en het uitgangspunt van 'geen specifiek toezicht, tenzij' wordt echter afgeweken. Het Rijk acht zichzelf aangewezen als geschikte interbestuurlijk toezichthouder, aangezien de provincie binnen het sociaal domein geen taak heeft en derhalve, zeker op langere termijn, niet over voldoende expertise beschikt om de toezichttaak te kunnen uitoefenen. Deze uitzonderingsgrond past binnen het beoogde IBT-stelsel zoals voorzien in de Wrgt.

De introductie van specifieke toezichtinstrumenten in de Wmo 2015 en tijdelijk in de Jeugdwet is niet conform de uitgangspunten van de Wrgt. Specifiek toezicht ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften en besluiten van algemene strekking zou toegestaan zijn in gevallen van inpassing van het functioneel bestuur. Beïnvloeding vooraf van

[120] *Kamerstukken II* (MvT) 2013/14, 33 983, 3, p.12.

decentraal beleid en van de (kwaliteit van de) decentrale taakbehartiging dient volgens de Wrgt-wetgever plaats te vinden via wettelijke regels en/of wettelijk geregelde beleidskaders. De rechtvaardiging voor de aanwijzingsbevoegdheid in de Wmo 2015 en de Jeugdwet ligt in de wens van de wetgever om te willen bijsturen en het afwenden van (implementatie)risico's tijdens de overgangsfase van een omvangrijke en risicovolle decentralisatie van bevoegdheden. Met de Invoeringswet Jeugdwet wordt dit overigens gecorrigeerd, doordat de wetgever de specifieke bevoegdheid weer schrapt. Dit gebeurt met name op grond van de overtuiging dat het instrument indeplaatsstelling voldoende alternatief biedt.

4.4.3 Uitvoering van IBT inzake de Wmo 2015

Informatieverzameling

In de wet zijn geen voorzieningen getroffen voor het verkrijgen van (systematische of incidentele) informatie van gemeenten. Dit past volgens de respondent bij het uitgangspunt dat verantwoording over uitvoering van het beleid op lokaal niveau hoort plaats te vinden en dat administratieve (toezicht)lasten bij gemeenten zo minimaal mogelijk dienen te zijn. Gemeenten dienen wel beleidsinformatie aan te leveren bij het CBS. Het Rijk beoogt in het opvragen van dergelijke informatie terughoudend te zijn.

Als voorbeeld van een dergelijke informatieplicht wordt in de MvT genoemd dat gemeenten jaarlijks aan het Rijk informatie over de besteding van de middelen in het sociaal domein verstrekken, waarmee het Rijk inzicht krijgt in de bestedingen van individuele gemeenten. Dit kan leiden tot een toezichtactie: 'onderbesteding bij een individuele gemeente kan aanleiding zijn voor nader onderzoek naar de oorzaken, waarbij de relatie wordt gelegd met de prestaties van een gemeente in het sociaal domein.'[121] Voor het doen van een dergelijk onderzoek bestond in de afgelopen periode geen aanleiding.

Signalen, bijvoorbeeld via de media of Twitter, vragen vanuit de Tweede Kamer of berichten van burgers of raadsleden kunnen eveneens aanleiding geven om onderzoek bij een individuele gemeente in te stellen. Dit onderzoek is er in eerste instantie op gericht de relevante feiten op tafel te krijgen en helder te krijgen of daadwerkelijk sprake is van een ernstige tekortkoming. Bij sommige onderwerpen wordt een dergelijk onderzoek breder uitgevoerd om een landelijk beeld te verkrijgen. Het ministerie werkt dus aan de hand van een piepsysteem en oefent signaal- en risicogestuurd toezicht uit. Openbare bronnen, zoals Wmo-beleidsplannen of verordeningen, worden niet structureel bestudeerd. Het ministerie heeft geen risicoanalyse uitgevoerd naar de meest risicovolle tekortkomingen bij de gemeentelijke taakuitvoering van de Wmo 2015, op basis waarvan gericht informatie gevraagd of opgezocht wordt.

Oordeelsvorming

Binnengekomen signalen worden beoordeeld aan de hand van de relevante wettelijke bepalingen en de uitleg daarvan in de jurisprudentie. Uit de brief van de staatssecretaris van 2 september 2016 aan de Tweede Kamer komt naar voren dat het ministerie ingrijpt door middel van een aanwijzingsprocedure indien geconstateerd wordt dat een gemeente meer dan incidenteel afwijkt van de wettelijke kaders en de gemeenteraad zijn (horizontale) verantwoordelijkheid niet neemt. Dit sluit aan bij de toelichting op de nota van wijziging, waarin gesteld wordt dat de aanwijzingsbevoegdheid ingezet wordt, 'indien naar het oordeel van de Minister de uitvoering van de wet ernstige tekortkomingen vertoont en de situatie geen alternatief laat.'

[121] *Kamerstukken II* (MvT) 2013/14, 33 841, 3, p.87.

Het ministerie heeft geen afzonderlijk IBT-beoordelingskader opgesteld met daarin een uitwerking van de normen waaraan gemeenten moeten voldoen. Dit is mede ingegeven door de volgende overweging:[122]

> 'Vanwege de tijd- en beleidsgebondenheid van het begrip «ernstige tekortkomingen», alsmede de incidentele toepassing ervan is het niet zinvol een opsomming te geven van alle denkbare situaties die als zodanig aangemerkt kunnen worden.'

Respondenten merken daarnaast op dat de Wmo 2015 veel open normen kent. Ten gevolge hiervan wordt per casus die het ministerie aan nader onderzoek onderwerpt bezien in hoeverre dit past binnen de beleidsvrijheid die de wet toekent aan gemeenten. Dit volgt ook uit onderstaande passage afkomstig uit een brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van de hervorming van de langdurige zorg:[123]

> 'Hoe individuele gemeenten hun taakuitvoering [zowel van de Wmo 2015 als de Jeugdwet] ter hand nemen is uiteraard aan de gemeente. Dat houdt in dat gemeenten de vormgeving van hun opdracht om passende zorg en ondersteuning te bieden, verschillend kunnen invullen. Die ruimte hebben zij als gevolg van de decentralisatie. Vanzelfsprekend mogen die verschillen niet ertoe leiden dat basisvoorzieningen achterwege blijven en dat mensen niet de zorg, jeugdhulp en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Daarop toezien is een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten.'

Wel heeft het ministerie samen met de VNG een focuslijst opgesteld met minimale randvoorwaarden die gemeenten moeten realiseren voor het kunnen bieden van continuïteit in de ondersteuning na de overdracht van taken gedurende de transitiefase, zoals blijkt uit de memorie van toelichting. Deze lijst bevat de volgende vijf punten:

1. Beleid: het beleidsplan en de verordening voor de Wmo 2015 zijn uiterlijk op 1 november 2014 door de gemeenteraad vastgesteld.
2. Organisatie: van beleid tot uitvoering is de maatschappelijke ondersteuning op 1 januari 2015 kwalitatief en kwantitatief ingebed in de gemeentelijke organisatie.
3. Communicatie: burgers en professionals worden na publicatie van de Wmo 2015 in het Staatsblad geïnformeerd over het beleid van en de uitvoering door de gemeente van de Wmo 2015 en de gevolgen die dit voor hen heeft.
4. Inkoop: er is op 1 januari 2015 een passend en dekkend aanbod van maatschappelijke ondersteuning gerealiseerd. Ondersteuning is uiterlijk 1 oktober ingekocht.
5. Toegang: gemeenten hebben op 1 november 2014 een laagdrempelige, herkenbare toegang tot maatschappelijke ondersteuning gerealiseerd en er is cliëntenondersteuning beschikbaar.

Deze lijst is op te vatten als een vorm van *compliance assistance*, die ertoe dient om gemeenten vooraf voor te lichten over de minimale randvoorwaarden waaraan zij moeten voldoen. Ook op andere momenten heeft het ministerie hulp geboden aan de gemeenten om hun praktijk in overeenstemming te brengen met de wettelijke vereisten. Zo heeft de staatssecretaris alle colleges van burgemeester en wethouders een brief gestuurd naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 18 mei 2016 over de huishoudelijke hulp onder de Wmo 2015. De staatssecretaris roept colleges op om voor

[122] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, 35, p.24.
[123] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 104, 1, p.14.

zover nodig de gemeentelijke verordening, beleid(regels) en uitvoering daarvan in overeenstemming te brengen met de uitspraken van de CRvB en daarmee de wet na te leven. In deze brief worden ook de acties die de staatssecretaris van gemeenten verwacht benoemd en wordt aangekondigd dat hij samen met de VNG zal bezien hoe praktische ondersteuning geboden kan worden. Overigens is deze brief ook in afschrift aan de gemeenteraden gestuurd.

Interventieladder

Het opvragen van (nadere) informatie bij een gemeente naar aanleiding van een signaal wordt door betrokkenen bij zowel gemeenten als het ministerie beschouwd als de eerste stap op de interventieladder, aangezien het Rijk als toezichthouder bij een reguliere gang van zaken buiten beeld blijft en geen (toezicht)contacten onderhoudt met gemeenteambtenaren of -bestuurders. Dit past bij het beeld dat naar voren komt uit de casestudy's uitgevoerd bij gemeenten: respondenten zijn zich nauwelijks bewust van het feit dat het ministerie toezicht houdt.

Niet altijd wordt deze stap gevolgd door verdere stappen op de interventieladder. In sommige gevallen wordt geoordeeld dat er geen sprake is van een ernstige tekortkoming of is de gemeente zelf inmiddels in actie gekomen. Uit de hierboven aangehaalde passages uit de memorie van toelichting blijkt dat de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing met terughoudendheid toegepast wordt. Na de constatering dat zich een ernstige tekortkoming heeft voorgedaan, wordt het college eerst in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven over dat oordeel. De gemeenteraad heeft dan nog de kans om te gaan tot (zelf)correctie:[124]

'Indien de controle door de gemeenteraad ertoe leidt dat de gemeente zelf al tot correctie van onrechtmatige of ernstig tekortschietende uitvoering overgaat, zal er voor de Minister geen aanleiding bestaan te interveniëren.'

Navraag bij het ministerie leert dat in 2016 bij acht gemeenten de interventieladder betreden is, met als eindpunt om eventueel een aanwijzing te geven. Over 2015 zijn geen cijfermatige gegevens beschikbaar. In zeven gemeenten hield de tekortkoming in dat zij geen passende voorziening voor huishoudelijke hulp hadden vormgegeven. Eén gemeente had de vergoeding voor huishoudelijke hulp niet conform de Wmo 2015 vastgesteld. Er zijn geen stappen ondernomen richting het toepassen van generieke instrumenten.

Eerst wordt (telefonisch) ambtelijk contact gezocht met de desbetreffende gemeente, vervolgens vindt eventueel een gesprek plaats om het beleid toe te lichten, soms gevolgd door een gesprek tussen de wethouder en de staatssecretaris (bijvoorbeeld in geval van Katwijk). Eventueel volgen daarna verdere stappen. In de casus-Katwijk zagen deze stappen er als volgt uit:

Het gemeentelijk beleid van de gemeente Katwijk voldeed niet aan de Wmo 2015, vanwege het ontbreken van de mogelijkheid van een maatwerkvoorziening bij eenvoudige schoonmaakhulp en de wijze waarop de bijdrage in de kosten voor cliënten is geregeld.

De volgende stappen werden hiertoe gezet:

- Op 12 september 2016 werd een brief aan het gemeentebestuur van Katwijk gezonden met het verzoek om voor 26 september 2016 de minister schriftelijk te informeren over de wijze waarop het gemeentebestuur van Katwijk, binnen de kortst mogelijk termijn, de verordening, beleidsregels en de uitvoering van het beleid aanpast en in lijn brengt met de

[124] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, 35, p.24.

Wmo 2015.

- Op 30 september vond een overleg plaats tussen de wethouder van de gemeente Katwijk en de staatssecretaris van VWS.
- Vervolgens heeft het college middels brief van 24 november 2016 gereageerd er nog steeds van overtuigd te zijn dat de gemeente zorgvuldig handelt binnen de kaders die de Wmo 2015 stelt; daarbij gaf het college aan het beleid voort te zetten tot uiterlijk 1 juli 2017 in afwachting van de uitkomsten van een te voeren onderzoek. Hierin heeft de gemeenteraad het college niet gecorrigeerd.
- Op 27 december 2016 kondigde de staatssecretaris aan de aanwijzingsprocedure ex artikel 2.6.8 Wmo 2015 te starten. Het college werd gedurende acht weken in de gelegenheid gesteld een zienswijze kenbaar te maken.
- Op 13 februari 2017 vond een ambtelijk overleg plaats.
- Op 10 maart 2017 besloot de staatssecretaris de aanwijzingsprocedure aan te houden, als reactie op de zienswijze en in afwachting van het besluit van de gemeenteraad omtrent aanpassing van het beleid. Uit de zienswijze van het college van 17 februari zou blijken dat het college voornemens is om alle vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.
- Op 25 april 2017 berichtte het college over de stappen die gezet zijn om per 1 oktober 2017 het aangepaste beleid dat in lijn is met de Wmo 2015 in werking te laten treden.
- Op 19 mei 2017 berichtte de staatssecretaris van VWS dat de procedure in het kader van het interbestuurlijk toezicht is beëindigd.

4.4.4 Uitvoering van IBT inzake de Jeugdwet

De uitvoering van het IBT inzake de Jeugdwet verloopt voor een groot deel volgens dezelfde lijnen als in de vorige paragraaf beschreven voor het IBT inzake de Wmo 2015. Deze paragraaf belicht derhalve enkel bijzonderheden die specifiek gelden voor het IBT inzake de Jeugdwet.

Informatieverzameling

In de Jeugdwet zijn evenmin toezichtinformatieplichten richting gemeenten opgenomen. In grote lijnen verloopt het verzamelen van informatie hetzelfde als bij de Wmo 2015. Beleidsinformatie wordt in het kader van de Jeugdwet echter tevens verkregen via zorgaanbieders. Daarnaast zijn gemeenten in het kader van de Jeugdwet (anders dan in de Wmo 2015) verplicht mee te werken aan de Monitor Sociaal Domein. Deze monitor heeft tevens als doel het ministerie te voorzien van beleidsinformatie, maar kan ook input vormen voor uitoefening van het IBT. Daarnaast worden ook gerichte onderzoeken uitgezet, bijvoorbeeld naar de vraag hoe het kan dat het aantal crisisopnamen is toegenomen in de afgelopen jaren, naar aanleiding van signalen van de Kinderombudsman.

Signalen van derden zijn eveneens van belang. Hieronder vallen ook de inspecties (de samenwerkende inspecties binnen het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd) die primair toezicht uitoefenen op instellingen die jeugdhulp, jeugdbescherming of jeugdreclassering bieden, maar soms ook stuiten op mogelijke tekortkomingen bij gemeenten. Een voorbeeld van een dergelijk, recent signaal dat eveneens tot Kamervragen leidde was het mediabericht dat de gemeente Almere de toegang tot de jeugdhulp zou stopzetten, gelet op uitputting van het budget.[125]

Oordeelsvorming

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) had een belangrijke beoordelingstaak gedurende de transitiefase van de Jeugdwet. Gemeenten dienden ter

[125] Zie het artikel van 10 oktober 2016 van de NOS '*Deel jeugdhulp Almere stopt: geen geld meer*'. Het artikel is te raadplegen via https://nos.nl/artikel/2136999-deel-jeugdhulp-almere-stopt-geen-geld-meer.html.

implementatie van de Jeugdwet in regionaal verband Regionale Transitiearrangementen (RTA's) tot stand brengen. Deze zijn door de TSJ getoetst aan de 'criteria continuïteit van zorg, continuïteit van infrastructuur en beperking van de frictiekosten die zijn opgenomen in artikel 12.4 van dit wetsvoorstel.'[126] In de kamerbrieven omtrent de voortgangsbrieven over de transitie van het nieuwe jeugdstelsel wordt ingegaan op deze verwezenlijking van deze criteria en worden focus- en checklijsten gepubliceerd waaraan gemeenten minimaal dienen te voldoen. Dit type ondersteuning kan opgevat worden als *compliance assistance* om eventueel (toekomstige) tekortkomingen te voorkomen.

De (veelal open) normen waaraan een gemeente moet voldoen zijn niet uitgewerkt, maar vloeien volgens respondenten voort uit de bepalingen van de Jeugdwet. Het begrip 'ernstige tekortkoming' is niet nader ingevuld. De memorie van toelichting overweegt als volgt:[127]

> '[Artikel 2.12] biedt de ministers de mogelijkheid om bij ernstige tekortkomingen ter zake van de rechtmatigheid van de uitvoering van deze wet de gemeente een aanwijzing te geven. Vanwege de tijd- en beleidsgebondenheid van het begrip 'ernstige tekortkomingen' alsmede de incidentele toepassing ervan is het niet zinvol een opsomming te geven van alle denkbare situaties die als zodanig aangemerkt kunnen worden.'

Interventies

Indien de ministers van VWS en VenJ oordeelden (eventueel naar aanleiding van een oordeel van de TSJ) dat sprake is van een ernstige tekortkoming, konden de ministers een aanwijzing geven aan de gemeenten in de betreffende regio. Deze aanwijzing zou zien op een tekortschietende voorbereiding van de gemeente op de nieuwe verantwoordelijkheden op grond van de Jeugdwet. In 2014 is geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Wel heeft het ministerie richting de invoerdatum van de Jeugdwet regelmatig met een aantal gemeenten om tafel gezeten en de druk opgevoerd om de invoering goed vorm te geven, met name het tijdig sluiten van contracten. Deze interventies hadden een informeel karakter.

Vanaf eind 2014 hadden de ministers enkel de beschikking over het generieke instrumentarium. Hierbij wordt de volgende procedure doorlopen:[128]

> 'Het begint ermee dat de gemeente geconfronteerd wordt met de verkregen signalen van mogelijke taakverwaarlozing. Vervolgens zal het Rijk bij de gemeente vaststellen (valideren) of zich de ongewenste situatie inderdaad voordoet door het opvragen van nadere informatie. Daarna zullen afspraken gemaakt worden over acties, termijnen en vervolg. Mocht dit niet bevredigend uitwerken, dan zal een vooraankondiging worden gedaan van de voorgenomen indeplaatsstelling. [..] Het sluitstuk, als alle interventies niet hebben geholpen, is het besluit tot indeplaatsstelling. Het besluit wordt geformuleerd als een last: wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de gestelde begunstigingstermijn de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, zal het Rijk die maatregelen nemen voor rekening van de gemeente. De gemeente krijgt dus nog een laatste kans. Ten slotte kan het Rijk zijn besluit uitvoeren.'

Niet gebleken is dat sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet gebruik is gemaakt van één van de generieke instrumenten. In de hierboven genoemde casus Almere nam de staatssecretaris eerst (informeel) contact op met de desbetreffende wethouder waarbij deze om opheldering is gevraagd. Ook op ambtelijk niveau vonden gesprekken plaats.

[126] *Kamerstukken II* (MvT) 2012/13, 33 684, 3, p.101.
[127] *Idem*, 3, p.155.
[128] *Kamerstukken II* (MvT) 2013/14, 33 983, 3, p.12.

Vervolgens werd besloten om de discussie over dit onderwerp in de gemeenteraad af te wachten. In de raadsvergadering is een motie aangenomen waarmee de aangekondigde maatregel werd teruggedraaid.[129] Hiermee was het geconstateerde gebrek verholpen als gevolg van een interventie van de gemeenteraad, waardoor de noodzaak ontbrak voor de minister om de interventieladder verder betreden.

4.4.5 Conclusie

Het interbestuurlijk toezicht dat het Rijk, in de hoedanigheid van de minister van VWS eventueel samen met de minister van VenJ, uitoefent op de gemeente in het kader van de Jeugdwet en de Wmo 2015 is te kenschetsen als signaalgericht. Deze signalen kunnen afkomstig zijn uit (sociale) mediakanalen of berichten van burgers of raadsleden. Aan gemeente zijn geen toezichtinformatieplichten opgelegd. De toezichtlasten zijn derhalve nihil voor de 'gemiddelde' Nederlandse gemeente. Indien het ministerie een signaal ontvangt over een gemeente, zal deze wel de extra inspanningen (en kosten) moeten leveren om het ministerie te voorzien van benodigde informatie.

Na binnenkomst van een dergelijk signaal gaat het ministerie over tot (feiten)onderzoek en wordt aan de hand van de (open) normen in de wetgeving beoordeeld in hoeverre sprake is van een ernstige tekortkoming. Indien dit het geval is, wordt de interventieladder (verder) betreden. Dit is een aantal keren gebeurd, waarbij het zwaarste instrument (indeplaatsstelling of aanwijzing) nog nooit ingezet is tot op heden. De IBT-toezichthouder laat nadrukkelijk de ruimte aan de raad om een gebrek te herstellen, voordat deze zelf ingrijpt.

4.5 De praktijk van het schorsings- en vernietigingsrecht

Sinds de inwerkingtreding van de Wrgt zijn door de regering geen besluiten van provincie- of gemeentebesturen vernietigd. Het aantal besluiten tot schorsing is op één hand te tellen. De revitalisering heeft vooralsnog dus niet tot een toename van de inzet van dit generieke toezichtinstrument geleid, een vrees die in de literatuur wel was uitgesproken. De praktijk laat het volgende beeld zien.[130]

TABEL 4.2: GEBRUIK VAN SCHORSINGS- EN VERNIETIGINGSRECHT 2012-2017[131]

	VERNIETIGINGS-BESLUITEN	SCHORSINGS-BESLUITEN	TOELICHTING
2012	0	1 (+1 verlenging)	B&W Landerd en verlenging van die schorsing. Het oorspronkelijke besluit was van voor de inwerkingtreding van de Wrgt, de verlenging van daarna.
2013	0	2 (+1 verlenging)	Twee schorsingsbesluiten (Voerendaal en Zoeterwoude), en een besluit tot verlenging van de schorsing in de casus Voerendaal
2014	0	0	-
2015	0	1	Schorsing besluit PS Zuid-Holland
2016	0	0 (+1 verlenging)	Geen nieuw schorsingsbesluit; alleen een besluit tot verlenging van de schorsing uit 2015 (Zuid-Holland)

[129] Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 31 839, 553 en *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 374.
[130] Gezocht in het Staatsblad op besluiten met in de titel de term 'vernietiging' respectievelijk 'schorsing'.
[131] De schorsingsbesluiten zijn ook vermeld in tabel 4.1; zij betreffen alle het IenM-domein.

2017	0	0[132]	-

Het feit dat uiteindelijk in de onderzochte periode geen besluiten tot vernietiging zijn genomen, betekent uiteraard niet dat er geen concrete aanleidingen of verzoeken zijn geweest daarnaar onderzoek te doen. Op basis van onder andere interne documentatie van het ministerie van BZK kan op hoofdlijnen een eerste indruk worden verkregen van de werking van het stelsel.[133]

Jaarlijks bereikten in de onderzochte periode gemiddeld iets minder dan tien verzoeken het ministerie van BZK. De materie waarop deze verzoeken betrekking hadden was zeer divers. Van omgevingsvergunningen tot begrotingswijzigingen, van benoemingen van bestuurders tot vermeende strijd met artikel 1 Gw. Dat de meeste van die verzoeken zich keerden tegen gemeentelijke besluiten hoeft niet te verbazen, gelet op het feit dat het aantal gemeenten vele malen groter is dan het aantal provincies.

Interessanter is het gegeven dat verreweg de meeste verzoeken tot vernietiging rechtstreeks gedaan werden door burgers, relatief vaak in hun hoedanigheid van raadslid. Via brieven, gericht aan de minister, verzochten zij om hun onwelgevallige beslissingen te vernietigen. De aard van die verzoeken verschilde zeer. Het kwam slechts een enkele maal voor dat een bestuursorgaan (de burgemeester, commissaris van de Koning of GS, een minister) een besluit voor vernietiging aanmeldde.

Een relatief groot aantal van de verzoeken kon op formele gronden worden afgewezen, zonder dat nadere informatie hoefde te worden opgevraagd of nader overleg nodig was. Het betrof dan in de meeste gevallen beslissingen die geen besluit in de zin van de Awb waren waartegen door middel van vernietiging kon worden opgekomen, bijvoorbeeld omdat nog een bestuursrechtelijke rechtsgang openstond of in een enkel geval omdat ten aanzien van het betreffende besluit nog een goedkeuringsprocedure van toepassing was.

In enkele gevallen werd door de minister nadere informatie ingewonnen en enige malen werd het betrokken bestuursorgaan verzocht de eigen beslissing aan te passen of in te trekken. Als dat gebeurde, verviel ook in die gevallen de noodzaak om tot daadwerkelijke vernietiging over te gaan of daaromtrent een beslissing te nemen.

Maar ook in de gevallen waarin geen formele beletsels bestonden om tot toepassing van het vernietigingsrecht over te gaan, bleek in de praktijk terughoudendheid met de toepassing van het daadwerkelijke vernietigingsinstrument. Aangegeven werd bijvoorbeeld dat vernietiging een discretionaire bevoegdheid betreft waarmee terughoudend behoort te worden omgegaan. Het argument duikt met name op als nog andere opties openstaan om discussie over een besluit te voeren, zonder dat van formele obstakels sprake is. Bijvoorbeeld: het betreft een interne gemeentelijke aangelegenheid waarover tussen de betrokken gemeentelijke partijen nog nader overlegd kan worden[134], het betreft een besluit waarover verzoekers (raadsleden) het college ter verantwoording kunnen roepen; of de gang naar de civiele rechter kan worden gevolgd.

Dicht daartegenaan liggen de gevallen waarin de proportionaliteit werd ingeroepen als grond om een vernietigingsprocedure niet (verder) in gang te zetten. Ook deze gevallen

[132] Een besluit tot schorsing van het besluit van de Eilandsraad van Sint-Eustatius om 1 juli als feestdag aan te wijzen, blijft hier, gelet op zijn grondslag, buiten beschouwing. Zie Stb. 2017/274.
[133] De beschikbare gegevens lopen van 2011-2015. Gegevens van 2016 en 2017 waren niet aanwezig. De gegevens van 2011 en een groot deel van 2012 dateren van voor de inwerkingtreding van de Wrgt en zijn dus minder relevant.
[134] Soms ook: geen besluit, want louter interne werking dus niet gericht op extern rechtsgevolg.

kwamen met enige regelmaat voor. Hierbij kan het enerzijds gaan om relatief geringe inbreuken op het recht of algemeen belang (de ene kant van de weegschaal), anderzijds om de (te) ingrijpende consequenties van een vernietiging (de andere kant van de balans), zelfs al bestaat de mogelijkheid de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten. De zaken zijn over het algemeen sterk contextafhankelijk. Enigszins onduidelijk blijft soms hoe de belangenafweging in het licht van de proportionaliteitstoets precies tot stand komt, dat wil zeggen welk gewicht toekomt aan de voor- dan wel tegenargumenten, en op basis van welke criteria dat gewicht wordt bepaald.

In veel gevallen bleek het niet nodig nadere informatie op te vragen. Hetzij omdat de formele bezwaren direct zichtbaar waren, hetzij omdat op basis van het besluit al een oordeel kon worden gegeven over de afwezigheid van gronden voor vernietiging of de proportionaliteit (bijvoorbeeld: procedure gevolgd, besluit niet onrechtmatig). Het komt slechts een enkele maal voor dat meerdere stappen in de procedure werden gezet, nadere informatie werd opgevraagd, overleg plaatsvond, et cetera. In de gevallen waarin daarvan sprake was, heeft het overleg steeds tot een voor de Kroon bevredigende alternatieve oplossing geleid: intrekking van het gewraakte besluit, aanpassing van een regeling of het beleid et cetera. In die zin werkt de interventieladder op het eerste gezicht naar behoren, al zijn de kwantitatieve gegevens te beperkt om daarover al te stellige uitspraken te doen.

Op basis van bovenstaande beschouwingen ontstaat het volgende beeld. Ook na 2012 wordt met het ingrijpen door middel van daadwerkelijke besluiten tot schorsing en vernietiging in alle opzichten terughoudend omgesprongen. In dat opzicht is er vooralsnog geen merkbaar verschil met de situatie van vóór 2012. De redenen daarvoor zijn moeilijk voldoende concreet te maken. Voor een deel heeft het wellicht te maken met een goed functioneren van de interventieladder, waardoor veel problemen in een eerder stadium worden opgelost of voorkomen. Ook de notie van proportionaliteit dwingt tot terughoudendheid, en is in dat opzicht in zijn effecten vergelijkbaar met het oude ‘ultimum remedium’-karakter van dit instrument. De bestuursorganen met een ‘signaleringsfunctie’ dragen slechts zelden een besluit voor vernietiging aan, het blijkt vaak niet nodig nadere informatie op te vragen, slechts enkele malen worden meerdere stappen op de interventieladder gezet, in alle gevallen waarin dat nodig was zijn minder ingrijpende oplossingen door de betrokken bestuursorganen zelf aangedragen, en de proportionaliteitstoets valt gewoonlijk niet in het voordeel van vernietiging uit, hetzij omdat de gebreken slechts gering zijn, hetzij omdat de ongewenste consequenties van een vernietiging als zwaarderwegend worden beoordeeld. Dat geldt ook voor die gevallen waarin een bepaald probleem de afzonderlijke gemeentelijke context overstijgt en precedentwerking zou kunnen hebben. Vernietigingen om een signaal af te geven aan decentrale besturen (of om nadere kaders te bieden) zijn tot op heden niet voorgekomen.

Het wegnemen van het ultimum remediumkarakter heeft vooral gestalte gekregen door het schrappen van het specifieke toezicht. Vooralsnog valt niet waar te nemen dat juist op die terreinen waarin specifiek toezicht is verdwenen, actiever van het vernietigingsrecht gebruik wordt gemaakt. Op terreinen waar geen specifiek toezicht bestond (zoals bij de uitleg en toepassing van de Gemeentewet zelf) laat de vernietigingspraktijk sinds 2012 ook geen opvallende wijzigingen ten opzichte van de eerdere, terughoudende praktijk zien.

Het wegnemen van het ultimum remediumkarakter bestond in 2012 voor een deel uit het vervangen van inhoudelijke noties in het vorige beleidskader (onder de gezamenlijke noemer: ‘constitutionele bevoegdheidsdoorkruising’) door de algemene notie van proportionaliteit en een procedurebeschrijving (de interventieladder). Het beeld is

vooralsnog dat die inhoudelijke gronden zoals die in de vorige beleidskaders waren geformuleerd, tot op heden geen beletsel zouden hebben gevormd voor de 'vernietigingspraktijk' sinds 2012. Sterker nog, zij zouden wellicht een nuttige functie hebben kunnen vervullen bij de nadere onderbouwing van de proportionaliteitstoets.

5

Toezichtlasten

5.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, wordt in de MvT bij de Wrgt verondersteld dat de veronderstelde grote hoeveelheid toezicht voor de invoering van de wet veel administratieve lasten met zich meebracht. Ten tijde van het wetgevingsproces werd echter ook erkend dat er nog geen goed beeld was van de hoogte van deze administratieve lasten, noch in het geheel, noch toegespitst op bepaalde toezichtvormen en –instrumenten. In dit hoofdstuk beschrijven we eerder onderzoek naar deze toezichtlasten, waarna de aanpak van onze eigen meting van de huidige lasten wordt behandeld. In paragraaf 5.4 komen de resultaten van de huidige meting aan bod. Paragraaf 5.5 geeft een korte conclusie van de bevindingen.

5.2 Eerder onderzoek

5.2.1 Nulmeting Berenschot (2010)

In 2010 is een nulmeting uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot met als peildatum 1 maart 2007. Deze volgde de methodiek van de door het ministerie van Financiën opgestelde Handleiding *Meten is Weten II* uit 2008, later opgevolgd door het *Standaard Kosten Model* (SKM) zoals vastgelegd in het *Handboek Meting Regeldruk* uit 2014. Op basis van een inventarisatie van alle handelingen die verricht werden in het kader van interbestuurlijk toezicht, een schatting van het aantal keren dat een dergelijke handeling per jaar werd verricht en een schatting van de kosten van elke handeling is een schatting van de totale toezichtlasten gemaakt. Daarbij is de volgende definitie van interbestuurlijke toezichtlasten gehanteerd:

> *De interbestuurlijke toezichtlasten vormen een categorie binnen het bredere begrip van interbestuurlijke lasten. Interbestuurlijke toezichtlasten (hierna: IBTL) zijn door het ministerie van BZK gedefinieerd als: "de kosten voor medeoverheden (gemeenten en provincies) om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit het interbestuurlijke toezicht van de Rijksoverheid en de provincies op de decentrale taakuitvoering." Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van deze werkdefinitie.*

De uitkomsten in kwantitatieve zin van deze nulmetingen waren een raming van de kosten voor provincies (als onder toezicht gestelde) van ruim € 350.000 en voor gemeenten van ruim € 16,5 miljoen, waarmee de totale kosten op iets minder dan € 17 miljoen uitkwamen. Hierbij wordt wel opgemerkt dat "de raming (…) onder meer is opgesteld op basis van een relatief select aantal interviews en niet op basis van statistische representativiteit. (…) De raming geeft dan ook een indicatief beeld van de IBTL voor provincies en gemeenten."[135]

5.2.2 Tussenmeting

In 2014-2015 heeft Twynstra Gudde een tussenmeting uitgevoerd waarbij de focus primair lag op het in beeld brengen van de eerste algemene indrukken van het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht, twee jaar na invoering van de Wrgt. Bij deze tussenmeting was geen sprake van een 1-meting ten opzichte van de nulmeting van Berenschot. Aan de hand van een paneldiscussie en enkele interviews werden algemene uitspraken gedaan over de ontwikkeling van de administratieve lasten. De rode lijn in de conclusie ten aanzien van dit onderwerp is dat "de gehoopte afname zich nog niet heeft afgetekend."[136] Een verklaring daarvoor wordt gegeven met "het feit dat partijen tijd nodig hebben om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. Als de cyclus een aantal malen doorlopen is, ontstaan nieuwe arrangementen." Aangegeven wordt dat de afname van de lasten sterk zal afhangen van de informatie-arrangementen die door de provincies en het Rijk met gemeenten zouden worden afgesproken. Wanneer de gevraagde informatie vooral gebaseerd kan worden op bestaande documentatie, kunnen lasten afnemen. Echter, wanneer verschillende indicatoren zouden worden opgevraagd voor verschillende doeleinden (provincie, maar ook waarstaatjegemeente.nl) dan kunnen de lasten juist toenemen.

5.3 Methodiek huidige meting toezichtlasten

Ook voor deze evaluatie is de ambitie geformuleerd om voor een aantal gemeenten en provincies de toezichtlasten te achterhalen en zodoende een raming te kunnen opzetten voor de toezichtlasten in Nederland als geheel. Hiervoor zijn tijdens de casestudy's bij drie provincies en zes gemeenten binnen die provincies de respondenten van alle domeinen plus de IBT-coördinatoren bevraagd op de tijdsbesteding die momenteel gemoeid is met het voldoen aan de informatieverplichtingen in het kader van interbestuurlijk toezicht. Daarmee zouden naar verwachting van ruim zestig mensen de gegevens over handelingen, frequentie en kosten achterhaald moeten worden.

Hierbij kiezen we voor een bredere aanpak dan bij de nulmeting. Daar waar in de nulmeting alleen de tijdsbesteding bij de provincie mee is genomen waar het gaat om tijd die besteed wordt aan het onder toezicht staan van het Rijk, hebben wij nu de kosten van het toezicht op gemeenten door provincies ook meegenomen. De reden daarvoor is ingegeven door het feit dat aan twee zijden van de toezichtrelatie administratieve lasten worden gemaakt. Een eventuele verschuiving in lasten die hier het gevolg van is zou buiten beeld komen te vallen als de inzet op provinciaal niveau niet meegenomen wordt. Daarom zullen we beide lasten in beeld brengen.

Gedurende het onderzoek is gebleken dat deze methodiek niet passend was, omdat de interbestuurlijke toezichtlasten aanzienlijk zijn afgenomen en in enkele gevallen zelfs gemarginaliseerd. De voornaamste reden hiervoor is de in hoofdstuk 3 en 4 besproken ontwikkeling dat toezichthouders vanuit de filosofie van een terughoudend en sober

[135] Zie Berenschot 2010.
[136] Zie Twynstra Gudde februari 2015.

toezicht veelal hun informatie trachten te halen uit reeds bestaande (of voor ander doelen opgestelde) informatieproducten. Deze aanpak lijkt vooral voor wat betreft de gemeenten succesvol met het oog op het terugdringen van administratieve lasten. Deze zijn volgens een aanzienlijk deel van de gesprekspartners zo klein geworden, dat ze niet betrouwbaar in te schatten zijn. Het gaat in sommige gevallen om minder dan een uur inzet per jaar. Een complicerende factor die daarbij een rol speelt is dat het voor veel handelingen niet duidelijk is wanneer specifiek tijd wordt besteed aan interbestuurlijk toezicht en wanneer om een andere reden tijd benodigd is voor overleg met of adviesvragen aan de toezichthoudende overheid.

Toch trachten wij op basis van de antwoorden van de overige gemeenten en drie provincies een zo goed mogelijk beeld op te stellen van de interbestuurlijke toezichtlasten als geheel. Net als (of nog meer dan) bij de nulmeting, moeten de resultaten van deze kostenraming vanwege zowel de kleine steekproef als de moeizame inschatting van lasten door de gesprekspartners met gepaste voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

5.4 Kwantitatieve raming toezichtlasten

De gesprekspartners van drie gemeenten vonden het te moeilijk om een betrouwbare schatting te geven van de tijdsbesteding ten behoeve van interbestuurlijk toezicht. De antwoorden op de vraag wat hun jaarlijkse tijdsbesteding is komen daarmee vaak neer op “nihil”, “te verwaarlozen”, “moeilijk aan te geven” of iets in die trant.

Soortgelijke problemen gelden voor medewerkers bij provincies die te maken hebben met het rijkstoezicht. Veelal gaat het qua administratieve lasten om het opsturen van stukken die al voor de interne beleidscyclus worden geproduceerd. In Overijssel is zelfs de afspraak gemaakt dat de ILT deze zelf van de website van de provincie haalt. Voor wat betreft rijkstoezicht bij gemeenten is het op een enkele uitzondering na niet gelukt om binnen de gemeentelijke organisatie iemand te vinden die bekend was met dit toezicht en meer kon vertellen over eventuele contacten met rijksambtenaren en daarbij ingezette tijd. De reden hiervoor is te vinden in het feit dat dit toezicht voornamelijk risicogericht is, waardoor de contacten met gemeenten uitblijven wanneer er geen signalen zijn dat de taakuitvoering niet op orde is.

De gegevens die wel beschikbaar zijn betreffen lasten bij zowel provincies als drie gemeenten van het toezicht van provincies op gemeenten. In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de tijdsbesteding door provincies.

TABEL 5.1: INGEZETTE FORMATIE PROVINCIES VOOR TOEZICHT OP GEMEENTEN

	GRONINGEN	OVERIJSSEL	NOORD-BRABANT
Archief	0,5	0,8	
Huisvesting statushouders	0,2	0,1	
Monumenten/ archeologie	0,2	-	
Ruimtelijke ordening	0,05	0,4	
Wabo	0,6	2	
Coördinatie	0,8	1	
Totaal (fte)	2,35	4,3	8,5

De provincie Noord-Brabant heeft alleen de totale personele inzet voor IBT aangegeven en niet uitgesplitst per domein. We hebben financieel toezicht niet in het overzicht

meegenomen, omdat dat – zoals in hoofdstuk 1 aangegeven – buiten ons onderzoek valt. De totale inzet voor IBT komt daarmee voor deze drie provincies op ruim 16 fte. De salarisschalen van de hierbij betrokken ambtenaren variëren tussen schaal 9 en schaal 13, waarbij geen onderscheid te maken is welke ambtenaren welk deel van de inzet voor hun rekening nemen.

Het doortrekken van deze bevindingen naar een nationaal beeld kan op basis van het aantal gemeenten dat in de drie bestudeerde provincies ligt of op basis van het aantal inwoners. Wanneer we een extrapolatie uitvoeren op basis van het aantal gemeenten, kunnen we berekenen dat de inzet per gemeente op 0,14 fte ligt, wat voor 388 gemeenten in Nederland een geraamde inzet van 55,5 fte inhoudt. Voeren we de extrapolatie uit op basis van het aantal inwoners, dan komen we op een totale geraamde inzet van 65,0 fte.

De toezichtlasten op gemeentelijk niveau zijn gebaseerd op inschattingen van ambtenaren bij vier gemeenten. In tabel 5.2 zijn deze inschattingen gepresenteerd.

TABEL 5.2: TOEZICHTLASTEN GEMEENTEN VAN TOEZICHT DOOR PROVINCIES (UREN)

	A	B	C	D
Archief	16	9,5	4	2
Huisvesting statushouders	1	1	2	2
Monumenten/ archeologie	0,25	-	-	2
Ruimtelijke ordening	-	2,5	4	2
Wabo	8	125	40	2
Coördinatie	48	37	6	6
Totaal (Uren)	73,25	175	56	24

In de bovenstaande tabel zijn de uren besteed aan financieel toezicht niet meegenomen. Het totaal aantal uren komt op 322,25. Vooral op het domein van Wabo worden in twee van de vier relatief veel uren geïnvesteerd, wat volgens de respondenten veroorzaakt wordt door het feit dat de provincie meer informatie opvraagt dan normaal gesproken in het jaarverslag opgenomen zou worden. De gemeente B en C staan bovendien verscherpt toezicht, waardoor het meer tijd vergt om te voldoen aan de wettelijke eisen.

Ook deze cijfers zijn op twee manieren te extrapoleren om een indicatie te geven van de totale administratieve lasten bij gemeenten. Op basis van het aantal gemeenten zouden we komen op een totale inzet van 22,8 fte. Wanneer we dit cijfer doortrekken naar een landelijk beeld op basis van het inwoneraantal van deze vier gemeenten gezamenlijk, levert dat op dat de totale geraamde inzet bij gemeenten van 25.574 uur, wat gelijk staat aan 17,8 fte.

5.5 Ervaringen uit de enquête

Alle leden van PS en GS, colleges van B&W (B&W), raadsleden (GR) en IBT-coördinatoren van gemeenten (gemeenteambtenaren, GA) zijn in de digitale enquête bevraagd op twee punten die gerelateerd zijn aan de administratieve lasten. Aan hen is de stelling voorgelegd in hoeverre de provincie zich terughoudend heeft opgesteld in de afgelopen periode. Daarnaast is hen gevraagd te reageren op de stelling dat administratieve lasten voor de gemeenten (de eigen gemeente of in het geval van provinciale bestuurders de gemeenten in de eigen provincie) daadwerkelijk gering zijn.

In tabel 5.3 zijn de resultaten gepresenteerd. De antwoorden (op een vijfpuntschaal) zijn samengevat in een index-score, die de waarde van 0 aanneemt wanneer alle respondenten het helemaal oneens zijn en een score van 1 wanneer allen het helemaal eens zijn met de stelling.

TABEL 5.3: ENQUÊTERESULTATEN T.A.V. TERUGHOUDENDHEID PROVINCIE EN ADMINISTRATIEVE LASTEN

STELLINGEN	PS	GS	B&W	GR	GA
De provincie stelt zich terughoudend op als het gaat om interbestuurlijk toezicht.	0,57	0,63	0,58	0,64	0,76
Aantal waarnemingen	14	114	338	1194	164
De administratieve lasten voor de gemeente(n) van het interbestuurlijk toezicht door de provincie zijn gering.	0,65	0,69	0,59	niet gevraagd	0,70
Aantal waarnemingen	13	111	335		166

We zien bij de eerste stelling een redelijk homogeen en lichtelijk positief beeld. Bestuurders en volksvertegenwoordigers neigen het over het algemeen met de stelling eens te zijn. Gemeentelijke ambtenaren, waarvan verwacht kan worden dat zij het meest betrokken zijn bij het interbestuurlijk toezicht in de praktijk (tenzij er opgeschaald wordt), zijn het meest positief over de mate waarin provincies zich terughouden opstellen. De stelling over het gering zijn van de administratieve lasten krijgt een soortgelijke reactie vanuit het veld. Ook hier valt te observeren dat respondenten geneigd zijn de stelling te onderschrijven, waarbij de gemeentelijke ambtenaren het meest overtuigd zijn.

5.6 Analyse

Met het meer terughoudend en sober invullen van het interbestuurlijk toezicht, op basis van informatievergaring aansluitend op bestaande beleidscycli, zijn twee belangrijke ontwikkelingen te ontwaren. Ten eerste zijn de lasten bij gemeenten dusdanig klein geworden dat men deze veelal niet meer goed in kan schatten. Bij de helft van de gemeenten was dit het geval. Vanuit de gemeenten die wel informatie ter beschikking stelden wordt dit beeld hard gemaakt: tegenover de € 16,5 miljoen die in 2007 per jaar aan lasten werd ervaren in 2007 is nu een grove raming van tussen de 17,8 en 22,8 fte voor alle gemeenten samen te maken.

Voor het eerst doen we een poging de toezichtlasten voor de toezichthouder in kaart te brengen. Op basis van het beeld bij de vier bestudeerde provincies komen we uit op een geraamde inzet van tussen de 55,5 en 65 fte. De totale lasten van het stelsel bij gemeenten en provincies komen daarmee op een bereik tussen de 73,3 en 87,8 fte.

Een aantal zaken valt op bij dit totaalbeeld. Een vergelijking met de tussentijdse evaluatie kan ten aanzien van de lasten voor gemeenten alleen in beperkte mate worden gedaan. Hier zien we dat er sprake is van een aanzienlijke daling. Hoewel de exacte tarieven waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd niet bekend zijn, valt te beredeneren dat de administratieve lasten met 85% of meer lijken te zijn gedaald.[137] Een belangrijke kanttekening is hierbij dat beide metingen van de lasten zijn gebaseerd op een beperkte,

[137] Zelfs wanneer we uitgaan van werkgeverslasten van 100.000 euro per fte (wat gezien de uitvoering op schalen tussen 9 en 13 een absolute bovengrens is) en het maximaal geraamd aantal fte komen we op 2,28 miljoen euro uit, wat minder dan 15% van de totale lasten bij de tussenmetingen is.

niet representatieve steekproef waardoor sterke afwijkingen zowel naar boven als naar beneden niet uit te sluiten zijn. Een tweede constatering is dat het leeuwendeel van de administratieve lasten bij het IBT bij de provincies worden ervaren. Op basis van de huidige schattingen zijn de lasten bij de provincie ongeveer twee keer zo hoog als bij de gemeenten. Dit onderschrijft in ieder geval het belang van het meenemen van deze lasten bij de evaluatie van het toezichtstelsel.

De bevindingen worden in zoverre door de resultaten van de landelijke enquête onderschreven, dat respondenten het redelijk eens zijn met de stelling dat de provincie zich daadwerkelijk terughoudend opstelt en dat de administratieve lasten voor gemeenten gering zijn.

6

Rechtsvergelijking

6.1 Inleiding

De typische karakteristieken van een rechtsstelsel vallen vaak beter op wanneer zij met buitenlandse alternatieven worden vergeleken. Door vergelijking met buitenlandse rechtsstelsels kunnen tot dan toe impliciet gebleven nationale uitgangspunten duidelijker worden gearticuleerd en het buitenland kan wellicht zelfs als inspiratiebron dienen. Om die redenen is in dit onderzoek het Nederlandse stelsel van interbestuurlijk toezicht vergeleken met dat van een aantal andere landen.

Tegelijkertijd weten we dat onderdelen van rechtsstelsels vaak alleen goed in hun onderlinge samenhang bezien en begrepen kunnen worden. Dat geldt ook voor het interbestuurlijk toezicht. Begrip van de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht in een bepaald land vooronderstelt inzicht in de afzonderlijke plaats van die elkaar controlerende overheidsverbanden, van hun specifieke bevoegdheden en de herkomst daarvan, van hun organisatievorm en van de staatsrechtelijke opvattingen over hun onderlinge verhouding. Een bespreking van de toezichtinstrumenten waarover een bepaalde toezichthouder beschikt, is slechts zinvol als begrepen kan worden waarom díe instrumenten in dát rechtsstelsel een toegevoegde waarde hebben, bijvoorbeeld omdat andere instrumenten of normen juist ontbreken. Dergelijke waarschuwende woorden zijn nodig om te voorkomen dat rechtsvergelijking verandert in een vorm van ‘winkelen’ waarbij – zonder acht te slaan op de context – instrumenten en bevoegdheden die in het buitenland bestaan, naar het Nederlandse stelsel worden overgeheveld. Zoiets is niet mogelijk en zal vrijwel zeker tot problemen aanleiding geven.

Het zwaartepunt van het onderzoek naar de evaluatie van de Wrgt lag in dit onderzoek bij het in de praktijk functioneren van die wet. De rechtsvergelijkende component is daarom verhoudingsgewijs beperkt. Zij heeft geen diepere bedoeling dan het geven van een eerste indruk van een aantal buitenlandse stelsels. Die terreinverkenning is bovendien beperkt tot een weergave van de juridische vormgeving van het gehanteerde stelsel. Een empirisch onderzoek naar de toezichtpraktijk behoorde niet tot onze onderzoeksopdracht. Waar empirische gegevens beschikbaar waren in buitenlandse literatuur is getracht daarvan een beknopte weergave te geven, maar het accent lag daar noodzakelijkerwijs niet. Nader onderzoek van de praktijk en het beleid in het buitenland zou, zo verwachten wij, wel interessante gegevens kunnen opleveren voor de Nederlandse praktijk.

6.2 Methode en landenkeuze

Kenmerkend voor het interbestuurlijk toezicht zoals dat in dit rapport centraal staat, is dat daarin de ene bestuurslaag toezicht houdt op, en kan ingrijpen in, het functioneren van de organen van een andere bestuurslaag. Buiten beschouwing blijft dus de controle die binnen één bestuurslaag wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld in Nederland de controle van de raad op het college) en ook rechterlijke controle blijft in beginsel buiten beeld. Voor de vergelijking met het buitenland is deze karakteristiek van het toezicht door het bestuur van de ene bestuurslaag op het bestuur van een andere bestuurslaag als uitgangspunt genomen. We zullen echter zien dat in de vormgeving van de buitenlandse stelsels die zijn onderzocht, de strakke scheidingen die Nederland kent niet steeds zijn te maken.

Te verwachten was en is dat interbestuurlijk toezicht niet of nauwelijks een plaats zal hebben wanneer van een strikte, exclusieve scheiding van taken en bevoegdheden tussen die bestuurslagen sprake is. Anders gezegd: in federaties, waarin de Grondwet gewoonlijk aangeeft ten aanzien van welke zaken de federatie als geheel (exclusief) bevoegd is en ten aanzien van welke zaken de deelstaten (exclusief) bevoegd zijn, zal voor interbestuurlijk toezicht weinig ruimte bestaan. Dat zou immers resulteren in een doorbreking van die constitutionele bevoegdheidsverdeling.[138] Daarom is in dit onderzoek in de eerste plaats de aandacht gericht op met Nederland vergelijkbare (gedecentraliseerde) eenheidsstaten. Als zodanig is gekozen voor Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In dit laatste land is de vormgeving van het lokaal bestuur echter per *country* sterk verschillend geregeld; reden waarom de aandacht specifiek op Engeland (en niet op Wales, Schotland en/of Noord-Ierland) is gericht. Het toezicht wordt echter voor een belangrijk deel uitgeoefend door de bewindspersonen van de centrale overheid (en dus niet door ambten van het land Engeland).

Toch is er reden om federaties niet geheel buiten beschouwing te laten. De bevoegdheid tot inrichting en vormgeving van het lokaal bestuur is daar vaak een bevoegdheid van de deelstaten, en tussen deelstaat en lokale overheid kan, ook in federaties, wel degelijk een toezichtrelatie bestaan. In dit onderzoek is om die reden aandacht geschonken aan Niedersachsen (Duitsland). Bij wijze van blik over de Europese grenzen is ook gekeken naar de federatie Canada, waarbinnen de aandacht is gericht op Ontario, de meest bevolkte deelstaat van Canada.

Aan de hand van literatuurstudie en bestudering van relevante regelgeving zijn dus achtereenvolgens onderzocht: Denemarken (zie bijlage 10 in het Bijlagenrapport), Frankrijk (bijlage 11), Duitsland (in het bijzonder Niedersachsen, bijlage 12), het Verenigd Koninkrijk (in het bijzonder: *Engeland*, bijlage 13) en Canada (in het bijzonder Ontario, bijlage 14).

6.3 Korte karakteristiek en samenvatting per land

6.3.1 Denemarken

Denemarken is een gedecentraliseerde eenheidsstaat die sinds 2007 is onderverdeeld in vijf regio's en 98 gemeenten. Tussen de regio's en gemeenten is sprake van een functionele taakverdeling, maar niet van hiërarchie. Denemarken heeft in de afgelopen decennia een aantal ingrijpende wijzigingen in de inrichting van het binnenlands bestuur ondergaan, waaronder een opschaling van gemeenten en daaraan gekoppelde herverdeling van taken

[138] Uiteraard is de zaak in de praktijk wel iets minder zwart-wit, maar als constitutioneel uitgangspunt is het bovenstaande adequaat.

en bevoegdheden. De Deense Grondwet bepaalt dat de gemeenten hun taken en bevoegdheden *onder toezicht van* de staat / centrale overheid uitoefenen. Voor de regio's geldt hetzelfde. Denemarken kent dus een grondwettelijke verankering van het stelsel van interbestuurlijk toezicht, al bevat de Grondwet zelf daarover verder geen nadere bepalingen.

Het toezicht op de gemeenten wordt in Denemarken uitgeoefend door een speciaal orgaan, de 'Ankestyrelsen', dat (sinds december 2016) onderdeel uitmaakt van het ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken, maar zijn taken in onafhankelijkheid verricht. De Ankestyrelsen verricht het toezicht in de vorm van een legaliteitstoets: gekeken wordt of de gemeentelijke ambten zich bij de uitvoering van hun taken aan de geldende wet- en regelgeving hebben gehouden. Burgers kunnen bij dit orgaan een klacht indienen. De Ankestyrelsen is niet bevoegd om te beoordelen of het gemeentebestuur of de regioraad zorgvuldig en in alle redelijkheid hebben gehandeld. Bepaalde beslissingen zijn van toezicht uitgesloten, waaronder privaatrechtelijke rechtshandelingen en gedragingen van zelfstandige bestuursorganen. Daarnaast kent Denemarken op grond van bijzondere wetgeving nog andere, specifieke organen die met specifiek toezicht en klachtbehandeling zijn belast.

De Ankestyrelsen beziet of in een concreet geval voldoende aanleiding bestaat om in te grijpen. Vaak kan met het uitbrengen van een advies over de juiste uitleg van de wet worden volstaan. Leidt dat tot onvoldoende resultaat, dan bestaat de mogelijkheid een besluit buiten werking te stellen, een dwangsom of boete op te leggen of specifieke toezichtinstrumenten (voor zover aan de orde) toe te passen. In enkele gevallen kent de wet goedkeuringsverplichtingen. Ook de Ankestyrelsen zelf is aan een beperkte vorm van toezicht / controle door het ministerie onderworpen.

6.3.2 Frankrijk

Frankrijk is een eenheidsstaat met kenmerken van zowel decentralisatie als deconcentratie. Het land kent verschillende decentrale bestuurslagen, waaronder (niet-limitatief) gemeenten, departementen en regio's. De grondslag voor het interbestuurlijk toezicht ligt in artikel 1 van de Franse Grondwet dat bepaalt dat de Franse Republiek 'ondeelbaar' is. Daarin ligt besloten dat het centrale (nationale) belang de decentrale belangen 'overheerst'. Dit principe van ondeelbaarheid komt tot uitdrukking in de instelling van een 'préfecture' die tot taak heeft om het interbestuurlijk toezicht uit te oefenen. De 'préfets' en 'sous-préfets' zijn de vertegenwoordigers van de Staat die met dit toezicht zijn belast. Het toezicht dat zij uitoefenen dient echter wel het eveneens grondwettelijk verankerde beginsel van 'libre administration' te respecteren. Op grond van dit laatste beginsel komt aan de decentrale overheden een zekere vrijheid van besturen toe die binnen de wettelijke grenzen gerespecteerd moet worden. Tussen deze uitgangspunten bestaat spanning. Het bestaan van interbestuurlijk toezicht is een wettelijke grens die bij de vormgeving van het lokale zelfbestuur in acht moet worden genomen.

Kenmerken van het in Frankrijk uitgeoefende toezicht zijn dat dit posterieur van aard is, dat wil zeggen achteraf plaatsvindt. In beginsel zijn alle besluiten van de aan toezicht onderworpen organen vatbaar voor toezicht, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen en enkele bevoegdheden die door decentrale overheden namens de staat zelf worden uitgeoefend. Het toezicht is een exclusieve bevoegdheid van de préfet, die echter niet zelf tot vernietiging kan overgaan. Hij is in beginsel slechts bevoegd zaken aan de bestuursrechter voor te leggen die deze vernietiging kan uitspreken. Het toetsingskader wordt gevormd door diverse legaliteitsaspecten, waaronder niet alleen competentie- en

vormvoorschriften vallen (aangeduid als externe legaliteit), maar ook het waarborgen van de normenhiërarchie en de motieven en doelen van het besluit (interne legaliteit). Het toetsingskader bevat geen aspecten omtrent de opportuniteit van beslissingen. Daarnaast is er financieel toezicht waarvoor eigen procedures bestaan.

6.3.3 Duitsland

Duitsland is een federale republiek die opgebouwd is uit dertien deelstaten en drie stadsstaten. De deelstaten bezitten een grondwettelijk beschermde, betrekkelijk grote mate van onafhankelijkheid. De nadere inrichting van het decentraal bestuur behoort tot de bevoegdheid van de deelstaten en verschilt dus per deelstaat. In het onderzoek is de deelstaat Niedersachsen als uitgangspunt genomen. Binnen een deelstaat bestaan gemeenten (‘Gemeinden’), die op basis van vrijwilligheid ook kunnen samenwerken in zogeheten ‘Landkreise’. Voor enkele steden (‘kreisfreie Städte’) geldt een bijzondere positie. Voor wat betreft hun bevoegdheidsuitoefening kan onderscheid worden gemaakt tussen ‘Selbstverwaltung’ en ‘Staatsverwaltung’, een onderscheid dat nog het meest overeenkomt met het Nederlandse onderscheid tussen autonomie en medebewind.

De deelstaat ziet erop toe dat de lokale overheden de Bondswetgeving en de Landswetgeving in acht nemen en dat richtlijnen worden nageleefd. Uitoefening van het toezicht is een discretionaire bevoegdheid die steeds in het publiek belang moet zijn. Proportionaliteit en subsidiariteit zijn daarbij leidende beginselen. Ten aanzien van ingrijpen in de autonomie geldt een verplichting tot terughoudendheid. Onderscheid wordt gemaakt tussen ‘Rechtsaufsicht’ en ‘Fachaufsicht’. Toezicht in autonomie is tot een rechtmatigheidstoets beperkt, in overeenstemming met het Europees Handvest inzake Lokale autonomie. Het Fachaufsicht is ruimer en omvat ook toezicht op de doelmatigheid. Vermeldenswaard is de specifieke bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen bij de uitvoering van medebewindstaken. Het toezicht wordt deels, maar niet steeds, door dezelfde ambten uitgeoefend. Bij het rechtmatigheidstoezicht hangt dat onder meer af van de grootte van de gemeente waarop het toezicht wordt uitgeoefend.

Het Duitse stelsel kent zowel preventief als repressief toezicht. Het aantal instrumenten is iets groter dan in Nederland. Preventief inzetbaar zijn de instrumenten voor het verkrijgen van inzage en informatie vooraf en de verplichting tot goedkeuring, indien wettelijk vastgelegd. Duitsland kent op dit punt meer specifiek toezicht dan Nederland. Repressief toezicht kent informatieverplichtingen, een schorsings- en vernietigingsrecht, een bevoegdheid tot het geven van bindende aanwijzingen, een regeling tot indeplaatstreden en de bevoegdheid tot het aanstellen van een speciale gezagdrager om orde op zaken te stellen. Met name ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid en een algemeen recht op informatie lijkt het toezichtarsenaal in Duitsland (Niedersachsen) groter dan het Nederlandse. Daar staat tegenover dat in Niedersachsen alleen op rechtmatigheidsgronden in autonomie kan worden ingegrepen, terwijl het Nederlandse vernietigingsrecht die beperking ten aanzien van autonomie niet kent. Anderzijds is de ‘gewone’ regeling van indeplaatstreden in geval van taakverwaarlozing in de Nederlandse Gemeente- en Provinciewet beperkt tot medebewindstaken. Voor het overige zijn er in de opzet en structuur duidelijke overeenkomsten met het Nederlandse stelsel.

6.3.4 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk wordt gekenmerkt door een grote mate van complexiteit en differentiatie bij de inrichting van het decentraal bestuur. Er is geen sprake van uniformiteit, ook niet binnen een land. Veel is bepaald door de behoeften en wensen ter plaatse. Dit maakt het systeem onoverzichtelijk en moeilijk te beschrijven. Het proces van ‘devolution’

heeft de vier landsdelen een grotere zelfstandigheid gegeven, maar met behoud van de 'sovereignty of parliament', waardoor toch een wezenlijk verschil met federale staten is blijven bestaan. In dit onderzoek is de blik met name op de situatie in Engeland gericht.

Engeland kent op hoofdlijnen een onderverdeling in 'counties' en 'districts', zij het dat deze soms zijn samengevoegd tot 'unitary authorities'. Op andere plaatsen bestaan daarnaast specifieke eigen vormen. In het algemeen geldt dat de zelfstandigheid van het lokaal bestuur in het Engelse stelsel zeer gering is. Het lokaal bestuur wordt primair gezien als het meest lokale verlengstuk van het centrale beleid, belast met de uitvoering van dat beleid op een heel concreet niveau. Het Britse stelsel is wel omschreven als het meest gecentraliseerde in West-Europa. Daarbij past de gedachte dat het toezicht op dat decentrale bestuur en de mogelijkheid om bij te sturen en in te grijpen, vrijwel ongelimiteerd is. Anders gezegd, er bestaan daartegen in het Engelse stelsel weinig constitutionele bezwaren. Een met de Nederlandse autonomie vergelijkbaar concept ontbreekt dan ook goeddeels.

Het Britse toezicht draait voor een deel om de in artikel 3 van de *Local Government Act 1999* neergelegde norm van 'best value', die decentrale overheden ertoe verplicht voortdurend te streven naar verbetering van het eigen functioneren. Het accent ligt daarbij op het bieden van diensten op een manier die economisch verantwoord, effectief en efficiënt is. Ter uitwerking hiervan wordt een groot aantal indicatoren en criteria vastgesteld, worden benchmarks opgesteld etc. Het toezicht is dus niet tot rechtmatigheidsaspecten beperkt. Het in gebreke blijven op het punt van best value vormt het aanknopingspunt voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht en het van hogerhand ingrijpen. Dat ingrijpen geschiedt op grond van de Local Government Act 1999 door de 'Secretary of State for Communities and Local Government', die daartoe over vergaande bevoegdheden beschikt. Zo kan het bestuur van een gemeente volledig worden overgenomen bij ernstige gebreken. Daarnaast kent de wetgeving nog tal van specifieke vormen van interbestuurlijk toezicht die veelal aan vakministers aanvullend nog eigen bevoegdheden geven. Deze worden in aangewezen gevallen gezamenlijk door de ministers uitgeoefend en toegepast.

6.3.5 Canada

Het Canadese systeem van toezicht is het Britse gebaseerd, maar omdat het een federatie betreft, is de inrichting van het binnenlands bestuur als deelstatelijke taak per deelstaat (provincies genoemd) verschillend. In dit onderzoek is naar de situatie in Ontario gekeken. Kenmerkend voor Canada is de hoge bevolkingsconcentratie in de steden, waardoor specifieke vraagstukken rond de positie van de grote steden bestaan, met name ook in relatie tot de provincies waarin zij liggen. Voor een aantal steden geldt specifieke wetgeving omtrent de bestuurlijke inrichting. Net als in het Britse stelsel is de positie van gemeenten zwak. Zij kennen nauwelijks juridische zelfstandigheid, al treedt op dit punt wel enige verandering op. Het is niettemin nog gebruikelijk de gemeenten te kenschetsen als 'werktuigen' van de provincies waarvan zij voor hun bestaan, voortbestaan en handelen volledig afhankelijk zijn. Dit brengt mee dat ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht weinig beperkingen bestaan. Dat toezicht wordt enerzijds uitgeoefend door het deelstatelijke 'Ministry of Municipal Affairs and Housing', anderzijds door de 'Ontario Municipal Board'. Dat is een speciaal hiervoor opgericht toezichtorgaan dat deels ook met klachtbehandeling en semi-rechterlijke taken is belast.

Het niet-geringe juridische instrumentarium is deels neergelegd in een generieke wet als de *Municipal Act, 2001*, maar daarnaast bestaat veel specifieke wetgeving als de *Planning Act*, de *Building Code Act, 1992*, etc, met aanvullende instrumenten. Naast repressieve

toezichtinstrumenten vindt beïnvloeding van gemeentelijke (bestuurs)beslissingen in grote mate ook vooraf plaats door middel van sturende regelgeving en financiële koorden. Met name de grote financiële afhankelijkheid van gemeenten van provincies biedt in de praktijk aanknopingspunten tot sterke (informele) sturing. Naast bestuurlijk toezicht komt ook aan de rechter een betekenisvolle rol in dit geheel toe, daar waar gemeenten hun bevoegdheid zouden hebben overschreden en *ultra vires* zouden zijn gegaan. Er is een trend om tussen gemeenten en provincies meer samen te werken en te komen tot informele afstemming op basis van een grotere mate van gelijkwaardigheid.

6.4 Beknopte analyse

Geen van de onderzochte landen is volledig met Nederland te vergelijken. De overeenkomsten met Duitsland zijn het grootst, die met het Britse en Canadese stelsel het kleinst. In het algemeen lijkt het zo te zijn dat stelsels van interbestuurlijk toezicht beter zijn uitgewerkt en genormeerd naarmate de onder toezicht gestelde besturen een grotere constitutionele zelfstandigheid hebben. Daar waar bijvoorbeeld het concept van lokale autonomie in enigerlei vorm bestaat, is in het stelsel van interbestuurlijk toezicht nagedacht over de vraag hoe de bescherming daarvan zich verhoudt tot (terughoudendheid met) toezichtinstrumenten. We zien dat bijvoorbeeld in zowel Duitsland als Frankrijk. Daarbij valt op dat zowel Duitsland, Frankrijk als Denemarken het interbestuurlijk toezicht deels tot een rechtmatigheidstoezicht beperken. Dat is dan een grotere mate van terughoudendheid dan we in Nederland kennen.

Daar staat tegenover dat alle onderzochte landen meer specifieke toezichtinstrumenten kennen dan Nederland sinds de inwerkingtreding van de Wrgt. De situatie in het buitenland is in dat opzicht eerder te vergelijken met de situatie in Nederland vóór 2012. Een uitgangspunt van generiek boven specifiek lijkt in algemene zin in geen van de onderzochte landen een duidelijke (wetgevings)norm te zijn. Bij de toepassing van het toezichtinstrumentarium wordt in de praktijk vaak wel een principe van proportionaliteit in acht genomen. Zelfs waar het instrumentarium veel mogelijkheden biedt, is in de praktijk terughoudendheid met de inzet daarvan aan de orde. Dat laatste zien we zelfs in Engeland en Canada. Het zou daarom goed zijn om nader in kaart te brengen hoe de werkelijke toezichtpraktijk in de onderzochte landen is. De beschrijving van de juridische stelsel geeft maar een beperkt beeld.

Op te merken is dat de noties van proportionaliteit en subsidiariteit soms meebrengen dat inzet van zwaardere middelen niet is toegestaan of tenminste niet plaatsvindt als met lichtere instrumenten kan worden volstaan. Zo kan de toezichthouder in Denemarken vaak volstaan met het geven van een ‘advies’ over de juiste uitleg van de toe te passen wetgeving. In Duitsland kan met het geven van een aanwijzing aan een gemeentebestuur worden voorkomen dat tot de inzet van zwaardere instrumenten als indeplaatstreden of de benoeming van een regeringscommissaris moet worden overgegaan. Een grotere variatie in juridisch instrumentarium biedt wat dat betreft meer ruimte om vorm te geven aan de gedachte van subsidiariteit.

Mede door het bestaan van specifieke toezichtarrangementen is de vraag wie in welke gevallen toezicht houdt in de onderzochte landen in een aantal gevallen (met uitzondering van Frankrijk, en tot op zekere hoogte ook Engeland) minder overzichtelijk dan in Nederland. Bovendien is soms sprake van toezicht én klachtbehandeling door hetzelfde min of meer onafhankelijke orgaan (bijvoorbeeld in Denemarken en Canada), terwijl in andere

gevallen het sluitstuk van het interbestuurlijk toezicht niet aan het bestuur maar soms aan de rechter is overgelaten (bijvoorbeeld in Frankrijk, Canada).

6.5 Conclusie

In geen van de onderzochte landen heeft de zelfstandigheid van lokale overheden zulke sterke constitutionele wortels als in Nederland. Het Nederlandse begrip autonomie, en in het verlengde daarvan het waarborgen van beleidsvrijheid in medebewind, bepaalt voor een groot deel de aard en vormgeving van de interbestuurlijke verhoudingen in ons land. De terughoudendheid met interbestuurlijk toezicht en het vertrouwen in lokale overheden als gelijkwaardige partners is in Nederland veel sterker als sturende norm aanwezig dan in het buitenland. In de onderzochte landen lijkt de bemoeienis van de toezichthoudende bestuurslaag met de lokale overheden, ondanks grote onderlinge verschillen, in de meeste gevallen potentieel groter en gewoner en minder snel op noties van zelfstandigheid en gelijkwaardigheid af te ketsen. Het uitoefenen van toezichtbevoegdheden lijkt er meer onderdeel te zijn van het ‘normale’ bestuurlijke systeem dan in Nederland, al spelen de noties van terughoudendheid, opportuniteit en proportionaliteit ook in de onderzochte landen wel een rol. Mogelijkerwijs is ook het bestaan van een fijnmaziger toezichtinstrumentarium, vanwege het bestaan van tal van vormen van specifiek toezicht in de onderzochte landen, hier debet aan.

Het interbestuurlijk toezicht heeft in Nederland sterker een ‘bestuurlijk’ karakter dan in een aantal van de andere onderzochte landen, waar de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht in bepaalde gevallen aan rechtmatigheidsnormen is gebonden en – in het logische verlengde daarvan – in laatste instantie soms ook aan de rechter ter beslechting is opgedragen.

Ten slotte. De vormgeving van het interbestuurlijk toezicht wordt in de eerste plaats ook bepaald door de vormgeving van het decentraal bestuur zelf. In dat opzicht valt op dat Nederland met zijn uniforme structuur van het openbaar bestuur de meest overzichtelijke basis biedt voor een duidelijk en uniform stelsel van interbestuurlijk toezicht.

7

Samenvatting en conclusies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 7.1 de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd en vindt beantwoording van de onderzoeksvragen plaats. In de slotbeschouwing in paragraaf 7.2 maken we de balans op en kijken we vooruit naar de doorontwikkeling van het stelsel van interbestuurlijk toezicht.

7.2 Conclusies

7.2.1 Inleiding

Hierna volgen de belangrijkste conclusies die op basis van een vergelijking tussen de bedoelingen van de Wrgt en de in dit onderzoek verzamelde gegevens kunnen worden getrokken. De conclusies worden voorzien van aanbevelingen of van concrete handelingsperspectieven. De conclusie is opgebouwd op basis van de initiële onderzoekvragen die in een viertal deelonderzoeken resulteerden.

7.2.2 Onderzoeksthema 1: doelstellingen en uitgangspunten

Geconstateerd is dat de wetgever heeft nagelaten te omschrijven wat het doel van interbestuurlijk toezicht is in de zich wijzigende interbestuurlijke verhoudingen. De wetgever heeft in de MvT vooral benadrukt aan welke randvoorwaarden de uitoefening van het toezicht zou moeten voldoen. Zo diende de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht efficiënter, effectiever en transparanter te worden en diende het gebaseerd te worden op vertrouwen in plaats van wantrouwen. Vooral vertrouwen in de werking van horizontale verantwoording kreeg een prominente plaats in de beleidstheorie van de wetgever. In dit onderzoek hebben we geconstateerd dat aan deze beleidstheorie geen empirisch onderbouwing ten grondslag ligt. Het is bijvoorbeeld onbekend hoe efficiënt, effectief en transparant het interbestuurlijk toezicht in het verleden was. Het is daardoor niet mogelijk om rechtstreeks vast te stellen in hoeverre de Wrgt op deze punten veranderingen heeft bewerkstelligd. Wel zullen in het onderstaande conclusies getrokken worden over de doorwerking van de wet in de toezichtspraktijk van provincie en rijk.

7.2.3 Onderzoeksthema 2: werking van het stelsel

De doorwerking van de Wrgt in de provinciale toezichtspraktijk is op een aantal punten duidelijk zichtbaar, maar blijft op essentieel geachte onderdelen achterwege. Bij veel provincies valt enige onzekerheid te bespeuren omtrent hetgeen de wet van de provinciale toezichthouder vraagt en hoe terughoudend dan wel doortastend men eigenlijk zou moeten zijn. Hier wreekt zich het gegeven dat de wetgever zich niet heeft uitgelaten over de functie van het interbestuurlijk toezicht in de hedendaagse interbestuurlijke verhoudingen.

Het provinciaal bestuur was voor de inwerkingtreding van de Wrgt al als toezichthouder actief op vier van de zes domeinen die thans de focus vormen van het provinciaal interbestuurlijk toezicht. Na de invoering van de wet zijn daar twee domeinen, 'monumenten en archeologie' en 'het omgevingsrecht', bij gekomen. In dit opzicht heeft de wet geen ingrijpende wijzigingen tot gevolg gehad.

De manier waarop de provincies het toezicht hebben vorm gegeven is wel veranderd. Ten eerste in organisatorisch opzicht: waar voorheen de specifieke toezichtarrangementen beheerd werden door afzonderlijke eenheden van de provincie, hebben de meeste provinciebesturen nu een centrale IBT-organisatie in het leven geroepen, al dan niet in de vorm van een netwerk. Dit faciliteert onder meer de samenhang in de provinciale oordelen. Een tweede verandering is de grotere nadruk op systeemtoezicht en de daaraan gekoppelde overall beoordeling op een driepuntsschaal.

Achter het provinciale systeemtoezicht gaat een praktijk schuil van overleg, advisering en waarschuwen die veel weg heeft van de toezichtuitoefening van voor de Wrgt. Beïnvloeding vindt vooral plaats langs de weg van 'advies' en 'voorkantsturing'. Overigens is dat niets nieuws. Uit empirische onderzoeken naar interbestuurlijk toezicht in de afgelopen halve eeuw blijkt steeds opnieuw dat de interbestuurlijke toezichthouder slechts in heel weinig gevallen het middel van de formele sanctie hanteert. Overleg, waarschuwen en adviseren zijn de meer geëigende manieren om als toezichthouder het functioneren van de onder toezicht gestelde te beïnvloeden. Wat opvalt is dat provinciale toezichthouders ook veel investeren in ambtelijk overleg op een reguliere basis, met hun gemeentelijke tegenhangers.

Meer in het bijzonder kan worden geconstateerd dat het provinciale toezicht sinds de invoering van de Wrgt nog niet heeft geleid tot besluiten tot vernietiging of indeplaatsstelling. De veronderstelde revitalisering van die instrumenten (het gebruik ervan zou 'normaal' worden in plaats van een ultimum remedium) heeft zich dus niet voorgedaan. Wel hebben provinciebesturen – in overeenstemming met de bestaande toezichttheorie – regelmatig een of meer treden op de interventieladder gezet, meestal in de vorm van vervolgverzoeken om informatie, ambtelijk en bestuurlijk overleg en een enkele keer door het versturen van een formele (waarschuwings)brief.

Alles bij elkaar genomen heeft de wijziging van de formele vormgeving van de interbestuurlijke toezichtverhoudingen (specifiek of generiek) weinig of geen consequenties gehad voor de werkwijze van de provinciale toezichthouders.

In het onderzoek is gekeken naar het rijkstoezicht op ruimte en milieu (het vroegere VROM-domein) en het rijkstoezicht op het sociaal domein. Het rijkstoezicht op ruimte en milieu door het departement van IenM (en de inspectiedienst ILT) laat zich typeren als terughoudend. Er zijn geen gereguleerde verplichtingen tot informatieverschaffing. Het ministerie en de inspectie ILT baseren zich overwegend op openbare, reeds beschikbare

bronnen. Aan het toezicht door het rijk op de gemeenten door VWS (met name Jeugdwet en Wmo 2015) en SZW (met name Participatiewet en SUWI) ligt evenmin een gereguleerde vorm van informatieverschaffing ten grondslag. De ministeries en de inspecties komen in actie naar aanleiding van signalen, klachten en incidenten. Een aantal keren is de interventieladder beklommen in de vorm van het opvragen van informatie en het voeren van ambtelijk en bestuurlijk overleg. Dat was tot dusverre succesvol in die zin dat de onder toezicht gestelde zijn handelingen daarop aanpaste. Waar specifieke toezichtinstrumenten in de wetgeving zijn blijven staan zijn die tot op heden de afgelopen vijf jaar niet gehanteerd. Het interbestuurlijk toezicht op het sociaal domein verloopt in grote lijnen volgens de uitgangspunten van de Wrgt: het is terughoudend en selectief. De departementen zetten daarmee in feite een praktijk voort die al voor de Wrgt bestond, zeker na het afschaffen van de VROM-inspectie.

Met uitzondering van de Wmo 2015 en (tijdelijk) de Jeugdwet zijn er de afgelopen vijf jaar sinds de invoering van de Wrgt geen nieuwe instrumenten van specifiek interbestuurlijk toezicht ontstaan. Evenmin is in het onderzoek geconstateerd dat waar het specifiek toezicht is komen te vervallen alternatieve instrumenten zijn ontwikkeld.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten het stelsel van interbestuurlijk toezicht gematigd positief beoordelen. Sommige gesprekspartners beschouwen het provinciale toezicht als een steun in de rug en een manier om aandacht voor een onderwerp te genereren. Anderen merken betrekkelijk weinig van het provinciale toezicht; men ervaart noch negatieve gevolgen noch meerwaarde. De provinciale toezichthouders zijn over het algemeen positief over de werking van het interbestuurlijk toezicht. Ze constateren dat het in die gevallen waar tekortkomingen in de toepassing van medebewindswetgeving worden geconstateerd, steeds lukt mogelijke problemen te verhelpen door ambtelijk en bestuurlijk overleg. Het reguliere overleg ‘aan de voorkant' zou veel mogelijke problemen voorkomen.

Dat de toezichthouder moet vertrouwen op horizontale verantwoordingsmechanismen in de gemeenten tussen raad en college is een belangrijk uitgangspunt van de Wrgt. Ook in de provincies geldt dat als het fundament van het provinciale toezicht. Alle betrokkenen zijn duidelijk over de veronderstelling van de wetgever over de toegevoegde waarde van de horizontale verantwoording van het college van B&W aan de gemeenteraad. Die controlerende functie van de raad komt niet uit de verf. In de praktijk oefent de raad geen duidelijke controle uit op de uitvoering van medebewindswetgeving. De oordelen van de provinciale toezichthouder zijn veelal niet bekend bij de raad, maar ook wanneer dat wel het geval is leiden ze niet tot het stellen van vragen of het voeren van een discussie. Wanneer de provincie het stoplicht op ‘rood’ of ‘oranje’ zet trekt dat wel de aandacht van raadsleden, zeker wanneer dat meerdere jaren achtereen het geval is. Eigenlijk werkt het systeem daarmee precies tegengesteld aan de verwachting: de provincie is primair aan zet, de raad zet vervolgens in een aantal gevallen het provinciale oordeel kracht bij.

7.2.4 Onderzoeksthema 3: toezichtlasten

Het onderzoek maakt duidelijk dat de doelstelling van de wetgever over de gewenste vermindering van de toezichtlasten van het interbestuurlijk toezicht ruimschoots wordt gerealiseerd. De toezichtlasten van de gemeenten zijn zeer aanzienlijk afgenomen in vergelijking met de nulmeting. Daar staat tegenover dat de toezichtlasten van de provincies zijn toegenomen ten opzichte van de situatie van voor de Wrgt zoals in kaart gebracht in de nulmeting. Het totaalbeeld laat nog steeds een substantiële daling van de administratieve lasten en de toezichtlasten zien. Dat beeld verandert niet wanneer daarbij ook de toezichtlasten van het rijk worden betrokken. Het rijkstoezicht is immers ook ingericht

volgens de hooflijnen van de Wrgt, is terughoudend van aard en vindt voornamelijk plaats naar aanleiding van incidenten en meldingen. Er wordt enkel incidenteel informatie opgevraagd.

7.2.5 Onderzoeksthema 4: landenstudie

De landenstudie laat zien dat de vormgeving van het stelsel van interbestuurlijk toezicht sterk samenhangt van de constitutionele plaats van de betrokken organen in het staatsbestel en de staatsrechtelijke vormgeving van hun onderlinge verhouding in het algemeen. Naarmate de constitutionele positie van de lokale overheden zelfstandiger en gelijkwaardiger is, wordt het interbestuurlijk toezicht met een grotere terughoudendheid benaderd. Daar waar gemeenten daarentegen vrijwel uitsluitend worden gezien als verlengstuk van de centrale overheid ter uitvoering van rijkstaken (zoals bijvoorbeeld het geval is in Engeland en Ontario), is er veel minder reden tot een kritische benadering van dit instrumentarium. Nederland bevindt zich aan het uiterste van het toezichtspectrum: nergens is de zelfstandigheid en gelijkwaardigheid van decentrale overheden sterker benadrukt dan in Nederland. De afschaffing van het specifiek toezicht en de daarmee verbonden notie van vertrouwen in de zelfstandige taakvervulling door gemeenten, past in dit plaatje. Aan de andere kant valt op dat na afschaffing van de specifieke toezichtinstrumenten nog slechts de zwaardere middelen over blijven en die worden, zo blijkt uit het onderzoek niet gebruikt. Een ander in het oog springend verschil is dat het toezicht in ons land een ‘bestuurlijk’ karakter heeft waar dat elders ook wel aan de rechter is opgedragen (Frankrijk) of aan een min of meer onafhankelijk instituut (Denemarken, Ontario). In een aantal landen is het toezicht beperkt tot een oordeel over rechtmatigheid, hier valt de doelmatigheidstoetsing in Nederland als een ruimere categorie juist op.

7.3 Slotbeschouwing

Een beoordeling van het stelsel van interbestuurlijk toezicht op basis van de doelstellingen van effectiviteit, efficiency en transparantie is lastig bij gebrek aan informatie over de situatie zoals die was voor de Wrgt. Daarbij komt dat niet duidelijk is waartoe het stelsel van interbestuurlijk toezicht precies dient. Wanneer de doelstelling niet scherp is geformuleerd is de effectiviteit van het toezicht niet goed vast te stellen.

Het provinciale toezicht op de gemeenten slaagt er in problemen die dreigen te ontstaan vaak al aan ‘de voorkant’ aan de orde te stellen en op te lossen. Waar via het systeemtoezicht of het incidentele toezicht aan de hand van meldingen een probleem of knelpunt bestaat kan dat veelal via ambtelijk en eventueel vervolgens bestuurlijk overleg worden opgelost. Escalatie door middel van het sturen van formele (waarschuwings)brieven is minder vaak nodig, maar wordt ook niet geschuwd. Weliswaar zijn de gerevitaliseerde instrumenten van vernietiging en indeplaatsstelling sinds de inwerkingtreding van de Wrgt niet gehanteerd, maar in een aantal gevallen wierpen ze hun schaduw wel vooruit. Het provinciale systeemtoezicht heeft aldus bijgedragen aan de verbetering van het systeem van de gemeentelijke uitvoering van medebewindswetgeving. Soms kreeg het provinciale toezicht vorm op basis van signalen over individuele besluiten en handelingen, maar het is niet mogelijk te concluderen dat de verbetering van het systeem van gemeentelijke toepassing van medebewindswetgeving ook steeds heeft geleid tot betere individuele besluiten en handelingen. Daarvoor zou het provinciale toezicht zich meer op *reality checks* en *audits* moeten richten. Ook voor het rijkstoezicht op het sociaal domein geldt dat daar waar de interbestuurlijk toezichthouder informatie heeft over besluiten en handelingen van het onder toezicht gestelde bestuur, hij erin is geslaagd zonder inzet van de gerevitaliseerde

instrumenten tot bijsturing te komen. In die zin zou over het provinciale en het rijkstoezicht kunnen worden gesteld dat het effectief is. Daarbij is de essentie van het onderzoek dat dit geschiedt op de aloude manier: via overleg, advies en zo nodig het beklimmen van de eerste treden van de interventieladder worden verschillen van inzicht over de uitvoering van medebewindswetgeving opgelost. Verdere escalatie richting de inzet van formele instrumenten is in de toezichtspraktijk niet nodig gebleken.

Wanneer wordt gelet op de efficiency van het stelsel valt op dat de administratieve lasten inderdaad substantieel zijn afgenomen zoals de bedoeling van de wetgever was. De kosten die de provincies moeten maken zijn zeker toegenomen, maar de sterke daling van de inzet bij gemeenten compenseert dat in ruime mate. Door het in veel gevallen afschaffen van het specifieke rijkstoezicht zijn de kosten bij het rijk eveneens substantieel gedaald. Het overgebleven rijkstoezicht op het sociaal domein wordt uitgeoefend in overeenstemming met de uitgangspunten van de Wrgt, waartoe ook terughoudendheid moet worden gerekend. Specifieke en systematische informatieverplichtingen voor gemeenten zijn er niet, afgezien van de Wet SUWI. Het toezicht op het sociaal domein heeft de vorm van een ‘piepsysteem’. Ook het toezicht door IenM op de provincies is zeer terughoudend georganiseerd; hier bestaan evenmin informatieverplichtingen. IenM zoekt nog naar de definitieve vormgeving, maar die lijkt eveneens te worden gekozen in overeenstemming met de uitgangspunten van de Wrgt.

Tot slot is het de vraag of het stelsel voldoet aan de eis van transparantie. Die eis is te vertalen als de mate waarin de vormgeving, uitvoering en werking van het stelsel voldoende uitgewerkt en duidelijk is voor betrokkenen. Het oordeel hierover is gematigd positief. De uitgangspunten van de regeling zijn in algemene zin betrekkelijk helder. De vertaling daarvan in de provinciale toezichtregimes is eveneens duidelijk. De duidelijke juridische grondslagen van het provinciale toezicht bevorderen die helderheid. Dat geldt echter niet voor het vertrouwen op horizontale verantwoording, dat aan het stelsel van systeemtoezicht ten grondslag ligt. Veel raadsleden (her)kennen de rol die in het interbestuurlijk toezicht voor de raad is weggelegd niet. Een kleiner punt is dat veel van de betrokkenen (waaronder ook provinciale toezichthouders zelf) de stappen die door de provinciale toezichthouder op de interventieladder worden gezet niet als zodanig herkennen. Voor het specifieke rijkstoezicht geldt dat de gemeenten lang niet altijd begrijpen hoe het rijk toezicht houdt op het sociaal domein; daar lijkt nog wel een verduidelijkingsslag te kunnen worden gemaakt.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat het interbestuurlijk toezicht over de gehele linie sober, efficiënt, transparant en met relatief lage toezichtlasten wordt uitgeoefend, ongeacht of dat dankzij of ondanks de Wrgt zo is. Minder duidelijk is of het toezicht ook effectief is. In provinciale kringen valt te beluisteren dat men niet altijd goed weet waar het IBT voor moet dienen. Gemeentelijke gesprekspartners plaatsen regelmatig kanttekeningen bij de meerwaarde van het provinciale toezicht. Met name de systematische informatieverplichtingen waarmee gemeenten te maken hebben roepen vragen op. Enerzijds zijn de administratieve lasten daarvan beperkt, anderzijds worden het nut ervan niet altijd gezien. Zeker waar de gemeentelijke uitvoering van de medebewindswetgeving op ‘groen’ staat en er jaar op jaar een positief oordeel wordt gegeven, rijst de vraag naar de toegevoegde waarde van het systeemtoezicht. Daarbij komt de vraag wat de provinciale toezichthouder precies van de gemeentelijke taakuitvoering te zien krijgt. De systematische informatie-uitvraag wordt in het model gekoppeld aan incidentele informatieverzoeken naar aanleiding van incidenten, klachten of meldingen, maar dat betekent nog niet dat de gemeentelijke taakuitvoering op orde is wanneer er geen incident, klacht of melding is. Met

andere woorden, het is de vraag of de systematische informatie die wordt verschaft voldoende beeld geeft van de uitvoering in individuele gevallen. Daar kan alleen een antwoord op worden verkregen wanneer de provincies meer energie steken in *reality checks* en *audits* die dieper duiken in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Er zijn ook op dit moment al provincies die daarin investeren, maar de indruk is dat die inzet nog maar minimaal is, afgezet tegen de nadruk die ligt op de reguliere contacten en de systematische informatieverwerving. Een meer toekomstbestendig toezichtmodel zou enerzijds gas terug kunnen nemen op het vlak van de reguliere contacten en de systematische informatie-uitvraag en anderzijds steviger in kunnen zetten op het verkrijgen van verdiepende informatie. Inmiddels zijn er tekenen dat verschillende provincies mede onder invloed van eigen evaluatieonderzoek bezig zijn met de doorontwikkeling van het provinciale interbestuurlijk toezicht in deze richting. Het is goed daarbij aan te sluiten op de aanbevelingen die wij op dat punt geven.

Aan bovenstaande suggestie voor de toekomstige vormgeving van het provinciale toezicht kan het volgende worden toegevoegd. Een groot aantal provincies legt de nadruk op de tweezijdigheid van het toezicht op gemeenten. Dat komt tot uitdrukking in het afsluiten van bestuursovereenkomsten en het maken van informele afspraken. De toezichtkaders worden in de meeste provincies ook besproken met de gemeenten. Een volgende stap in de doorontwikkeling van het provinciale toezicht, die aansluit bij de term ‘samenwerking’ uit de MvT van de Wrgt, zou daarop voort kunnen borduren. In afstemming tussen provincie en gemeente kunnen thema’s, besluiten en handelingen worden geïdentificeerd die voor de komende periode als risicovol worden gepercipieerd, zowel in termen van maatschappelijke effecten als in termen van het risico dat knelpunten en problemen optreden bij de uitvoering van de medebewindswetgeving door de gemeente. Met het oog op het maximeren van de meerwaarde van het provinciale toezicht zouden het provinciebestuur en het gemeentebestuur op maat een toezichtprogramma af kunnen sluiten voor een komende periode. De lengte van die periode kan naar behoefte variëren en ook tussentijdse bijstellingen moeten mogelijk zijn. De keuze van de thema’s, beslissingen en handelingen die voor een bepaalde gemeenten in een bepaalde periode nader worden bezien, behoeft niet noodzakelijk tot de huidige zes domeinen te zijn beperkt, hoewel het in de praktijk voor de hand ligt dat de onderwerpen wel met name daarbinnen te vinden zijn.

Bij de doorontwikkeling van het provinciale toezicht hoort ook dat de toezichthouder stilstaat bij het formuleren van een doelstelling waarin zo precies mogelijk onder woorden wordt gebracht wat het oogmerk van het toezicht is. Op die wijze kan ook beter de effectiviteit van het IBT beoordeeld worden. In het onderzoek wordt al geconstateerd dat de keuze voor de zes toezichtdomeinen met name is ingegeven door maatschappelijke risico’s. Het is daarnaast ook goed voor te stellen dat de provinciale toezichthouder zich daarnaast richt op het toezicht op de naleving van de medebewindswetgeving door het gemeentebestuur, ongeacht wat de maatschappelijke risico’s daarvan zijn.

Ook voor rijkstoezichthouders geldt dat ter zake van het expliciteren en vastleggen van de doelstelling van het interbestuurlijk toezicht stappen kunnen worden gezet. Het ene ministerie slaagt daar op dit moment beter in dan het andere, maar vrij algemeen bestaat bij onder toezicht gestelde andere overheden onduidelijkheid over de wijze waarop en de motieven waartoe het toezicht op dit moment door het rijk wordt uitgeoefend.

In aansluiting op voorgaande opmerking over het formuleren van een duidelijke doelstelling voor het interbestuurlijk toezicht volgt tot slot nog een pleidooi voor het formuleren van een duidelijke, consistente en empirisch onderbouwde beleidstheorie. Verschillende

veronderstellingen die aan de Wrgt ten grondslag lagen (zoals de rol van het horizontale toezicht en het functioneren van de instrumenten van vernietiging en indeplaatsstelling) blijken, zo komt uit het onderzoek naar voren, in de praktijk niet uit te komen. Daaruit volgt de noodzaak om het stelsel inclusief de hierboven gesuggereerde aanpassingen daarop, opnieuw te doordenken en te systematiseren. Nu er empirisch materiaal ligt over het functioneren van het interbestuurlijk toezicht in ons land dient het stelselverantwoordelijke ministerie de uitgangspunten van dat toezicht opnieuw te doordenken en vast te leggen.

pro facto