



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

IPO-reactie op de VROM-doorlichting van 10 januari 2007 met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht RO voor de Commissie DIT

Algemeen

De VROM-rapportage geeft een compleet beeld van het formele en feitelijke functioneren van het interbestuurlijke toezicht met betrekking tot het terrein van de ruimtelijke ordening. Het betreft zowel de werking ervan onder de huidige Wro als onder de nieuwe Wro. Om dubbel werk te voorkomen is in de IPO-rapportage al naar deze functie van de VROM-rapportage verwezen. Hierna wordt nog op enkele aspecten van de VROM-rapportage ingegaan.

Het stelsel van de ruimtelijke ordening (hoofdstuk 2)

In par. 2.2 (blz. 6 midden) van de VROM-rapportage wordt terecht gesteld dat rijk en provincies in de nieuwe Wro over rechtstreekse uitvoeringsbevoegdheden beschikken. Het maken van een inpassingsplan maakt hier deel van uit. Anders dan in de rapportage wordt gesteld heeft het hier niet per se om een volledig afgewogen beslissing te gaan. De bevoegdheid tot het maken van een inpassingsplan wordt alleen ingekaderd door het vereiste van een provinciaal respectievelijk rijksbelang. In de Wro verschillen inpassingsplan en bestemmingsplan alleen in naam van elkaar.

In par. 2.3 (blz. 7 onderaan) en par. 3.3. (blz. 9 bovenaan) wordt gesteld dat juist door de systematiek van het door provincie en rijk vooraf helder neerleggen van normen het interbestuurlijke toezicht onder de nieuwe Wro optimaal kan worden ingevuld. Deze uitspraak heeft nuancering. Elders in de VROM-rapportage (par.5.4) wordt er terecht op gewezen dat er verschillende wettelijke en buitenwettelijke mogelijkheden voor proactieve sturing zijn waarlangs provinciale respectievelijk rijksbelangen doorwerking kunnen vinden. Dit betekent dat het toezicht ook op verschillende "bronnen" is gebaseerd. Het vastleggen van algemene regels in een provinciale verordening of rijks-amvb is één van de mogelijkheden. Om nog meer stapeling van "wetgeving" te voorkomen dient dit instrument met zorg gehanteerd te worden, zoals ook op blz. 22 en in par. 5.5.1 van de VROM-rapportage wordt gesteld.

In par. 3.4 (blz. 10) wordt gewezen op de mogelijkheid in de Wro voor GS om als belanghebbende op te treden. In zijn rapportage heeft professor Michiels er op gewezen dat de juridische reikwijdte voor een provincie om als belanghebbende actie te ondernemen minder groot is dan de repressieve toezichtbevoegdheden van de minister van VROM.

Toepassing in de praktijk (hoofdstuk 4)

Uit de beschrijving in dit hoofdstuk van de manier waarop de VROM-inspectie in de praktijk functioneert, kan worden opgemaakt dat de "onder toezichtgestelden" niet betrokken zijn bij het jaarlijkse programma en prioriteiten daarin, de interventiestrategie en de wijze van uitvoering van inspectieonderzoeken. Het bezwaar daartegen is in ambtelijk vooroverleg door de VNG naar voren gebracht en wordt door het IPO gedeeld. Wel is met de gezamenlijke provincies een protocol met de VROM-inspectie opgesteld over de wijze van publicatie van inspectieonderzoeken. Met het door de Commissie Alders voorgestelde onafhankelijke inspectieorgaan ten dienste van alle overheden zou medebetrokkenheid van provincies en gemeenten bij het inspectieprogramma structureel verzekerd zijn.

Beoordeling (hoofdstuk 5)

Stap 1

Het IPO onderschrijft de VROM-beoordeling in par. 5.1 over de beperkte toepasbaarheid van de basisinstrumenten bij het preventieve en het repressieve toezicht. Deze sluit aan op de IPO-rapportage.

Stap 2

Het IPO onderschrijft de motieven en de uitwerking in de VROM-rapportage in par. 5.2 met betrekking tot de noodzaak van specifiek interbestuurlijk toezicht. Deze sluit aan op de IPO-rapportage.

Stap 3a

In aanvulling op de VROM-rapportage in par. 5.3 attenderen wij op het in de IPO-rapportage gesignaleerde aandachtspunt, waarbij het preventieve toezicht eventueel zou kunnen worden afgeschaft als het gaat om de doorwerking van "wettelijke" normeringen. Voor het integrale RO-terrein is het echter niet eenvoudig dit te effectueren.

Stap 3b

In de IPO-rapportage zijn wij wat positiever dan de VROM-rapportage in par. 5.4 ("minder geschikt") over het effect van andere dan de wettelijke Wro-instrumenten (voor de doorwerking van provinciale belangen) op de noodzaak van het interbestuurlijke toezicht.

Stap 4a

Wij maken ernstig bezwaar tegen het oordeel in de VROM-rapportage in par. 5.5.1 dat de criteria voor de inzet van de reactieve aanwijzing nadere invulling behoeven. Mede door toedoen van de provincies is dit instrument in de Wro opgenomen, ten einde over een eenvoudig toepasbaar instrument te kunnen beschikken om met provinciale belangen strijdige gemeentelijke bestemmingsplannen te kunnen blokkeren (dat wil zeggen: het geldende bestemmingsplan blijft op dat onderdeel van kracht). De wet is duidelijk: het moet gaan om provinciale belangen en onderbouwd moet worden waarom geen ander instrument wordt ingezet. De provinciale belangen worden in principe in de nieuwe structuurvisies (omzetting van bestaande streek- en omgevingsplannen hoort daar ook bij) onderbouwd. Dit jaar vindt in alle provincies discussie in de Staten plaats over het scherp identificeren van de provinciale belangen, dit met het oog op de inzet van het Wro-instrumentarium. Dit is echter een ander doel dan de behoefte in de VROM-rapportage aan normering van het gebruik van de reactieve aanwijzing.

In par. 5.5.2 wordt verondersteld dat provincies en VROM-inspectie organisatorische afspraken maken over de coördinatie van het toezicht en het voorkomen van dubbel toezicht. De opmerking dat "gestreefd wordt dat een gemeente met niet meer dan één interveniërend bestuursorgaan te maken zal krijgen" kan hierbij misverstanden oproepen. In de eerste plaats gaat het hier om het plegen van interventies in het kader van het preventieve toezicht. In de tweede plaats voorziet de Wro niet in een constructie waarbij het ene overheidsorgaan namens het andere een zienswijze uitbrengt of tot een reactieve aanwijzing besluit. Zie verder de aanvullende IPO-rapportage waarin de mogelijkheid van bundeling van het preventieve toezicht wordt geanalyseerd.

Stap 4b

Zoals bekend ondersteunt het IPO het voorstel van de Commissie Alders waarin de taken van de VROM-Inspectie worden ondergebracht in een onafhankelijk toezichtorgaan.

In par. 5.6 van de VROM-rapportage wordt terecht opgemerkt dat in de Wro gekozen is voor toedeling van het repressieve toezicht aan de Minister van VROM ter continuering van de bestaande situatie. De constatering dat de provincies op dit moment niet toegerust zijn op deze taak is niet meer dan een open deur, zij hebben deze taak immers niet.

Zoals bekend stellen de provincies zich op het standpunt dat het interveniërende toezicht aan de provincies moet worden overgedragen. In aansluiting op de IPO-rapportage plaatsen wij kanttekeningen bij de inhoudelijke voordelen die volgens de VROM-rapportage in par. 5.6 pleiten voor handhaving van deze bevoegdheid bij de minister van VROM:

- Bewaken rijksbelangen. Repressieve interventie is gericht op de uitvoering en naleving van wet- en regelgeving. Irrelevant is om welke belangen het gaat. Een één-op-één relatie tussen eigen belangen en ingrijpen ware te allen tijde te vermijden.
- Andere wetgeving. Repressieve interventie is het sluitstuk van analyse en beoordeling door het onafhankelijke, deskundige toezichtorgaan. Op basis daarvan moet een toezichthouder in staat zijn effectief te interveniëren, waar nodig en vanwege welke wetgeving dan ook.
- Uniforme uitoefening. De cultuurverschillen per provincie, zowel naar inhoudelijke problematiek als naar bestuurlijke verhoudingen, pleiten juist voor geen uniforme aanpak met betrekking tot het interveniëren, maar voor differentiatie en maatwerk per provincie.
- Directe feedback. Met het onafhankelijke toezichtorgaan wordt hierin voorzien. Het zou te gek zijn als iedere wet in dit land rijkstoezicht zou vereisen met het oog op een goede feedback over het functioneren van de wet in de praktijk.

De visie van het IPO op de provincie als interveniërend toezichthouder kan verder als volgt worden toegelicht. Niet alleen het preventieve maar ook het repressieve toezicht speelt een belangrijke rol in de ruimtelijke inrichting. Dit maakt het toezicht op naleving en handhaving tot een RO-taak van de provincies. Het repressieve toezicht is immers eveneens een vorm van kwaliteitsborging van het systeem. Daarmee is het onlosmakelijk verbonden met het preventieve toezicht om de eigen rol en verantwoordelijkheid (niet: het eigen belang) van de provincies met betrekking tot de ruimtelijke ordening, inrichting en ontwikkeling ten volle waar te kunnen maken. De provincies voelen zich bij uitstek verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit. Als op dit gebied in de praktijk dingen dreigen mis te gaan, moet de provincie zelf kunnen ingrijpen. Aldus benaderd is toedeling van het repressieve RO-toezicht aan de provincies een logische zaak. Daarbij gaat het zowel om de lusten als de lasten. De provinciale organisatie moet er op worden toegerust. Het spreekt vanzelf dat ook de scheiding tussen preventieve en repressieve toezichthouder binnen de provinciale organisatie goed geregeld moet worden.

Stap 5

In de VROM-rapportage wordt in par. 5.8 correct aangegeven dat alle provincies al een forse opschoning hebben gepleegd van het preventieve toezicht onder de huidige WRO. Deze inzet zal worden doorgetrokken naar de nieuwe Wro, waarin de toespitsing op de provinciale belangen tot verdere selectiviteit zullen leiden.

Mogelijke veranderingen van het stelsel (hoofdstuk 6)

In de aanvullende IPO-rapportage zijn drie mogelijkheden voor verandering op hun mogelijke effecten geanalyseerd: afschaffing preventieve toezicht; vermindering en bundeling van het preventieve toezicht; afschaffing van het specifieke repressieve toezicht. De algemene conclusie daarbij was dat deze maatregelen tot een bestuurscultuur zullen leiden, waarin overheden meer tegenover elkaar komen te staan. Voor burgers kan het ongewenste effect zijn dat bestuurlijke geschillen worden verplaatst naar het vergunningenniveau en over de belangen van de burger heen worden uitgevochten.

Aansluitend wordt bij de opties in de VROM-rapportage noch het volgende opgemerkt.

Schorsing en vernietiging als alternatief voor preventief toezicht

Opvallend is dat de VROM-rapportage hier aanmerkelijk positiever is over deze oplossing dan bij de eerdere analyse in par. 5.1. Dit maakt ons nieuwsgierig naar de uitwerking van een mogelijke specifieke variant van het generieke instrument.

Preventief toezicht door de provincie

Als bezwaar tegen deze oplossing legt de VROM-rapportage de nadruk op mogelijke tegengestelde belangen tussen rijk en provincie. De vraag is of dit relevant is. Immers een gemeente zit bij tegenstrijdige zienswijzen van rijk en provincie met hetzelfde probleem van afweging van tegengestelde rijks-, provinciale en gemeentelijke belangen. Met een wettelijk (?) vangnet dat het rijk in uiterste instantie altijd nog een reactieve aanwijzing kan geven (of de provincie daartoe opdracht kan geven) is dit vraagstuk op te lossen. Terecht wordt in de VROM-rapportage opgemerkt dat deze oplossing uit de pas loopt met de sturingsfilosofie van de Wro.

Preventief toezicht door het rijk

Wij zijn het met de VROM-rapportage eens dat dit geen serieus te overwegen optie is.

Getrapt preventief toezicht

Ander dan in de VROM-rapportage zijn wij van mening dat de behoefte aan rijkstoezicht op de provincie geen verlenging van de proceduretijd behoeft te betekenen, wanneer dit toezicht gekoppeld wordt aan het hiervoor genoemde vangnet van de mogelijkheid van een reactieve aanwijzing door het rijk in uiterste instantie.

Repressief (getrapt) toezicht door de provincies

Ook hier grijpt de VROM-rapportage in zijn bezwaar tegen deze mogelijkheid terug op het argument van mogelijke aantasting van rijksbelangen. Hiervoor, onder stap 4b, hebben wij dit argument weerlegd.

Repressief toezicht door rijk én provincies

IPO en VNG hebben zich uitgesproken voor slechts één interveniërende toezichtinstantie.

IF/21 maart 2007



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

IPO-reactie op doorlichtingsrapportage VROM over WABO

In de VROM-rapportage wordt uitvoerig stilgestaan bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO), de daarin genoemde wijzen van toezicht en de oorsprong van deze arrangementen. Onderstaande reactie spitst zich toe op de in de WABO genoemde toezichtvormen, waarom deze door VROM zo gekozen zijn. Tot slot wordt ingegaan op de door VROM genoemde alternatieven.

VROM onderscheidt de bekende twee verschillende vormen van toezicht te weten de generieke en de specifieke. Ten aanzien van de generieke wordt de conclusie getrokken dat deze te zwaar zijn om het doel van de WABO op een effectieve manier te bereiken. Gelet op de wijze waarop in Nederland van deze instrumenten gebruik wordt gemaakt en de rol die hieraan wordt toegekend (Ultimum remedium) kan deze redeneertrend van VROM gevolgd worden.

De motieven die VROM noemt voor de specifieke toezichtarrangementen in de WABO komen overeen met de motieven van het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders:

- het bewaken van hogere belangen;
- het voorkomen van belangenverstrengeling en conflicten tussen overheden; en
- grensoverschrijdende belangen tussen gemeenten en provincies.

Deze motieven zijn ook door het IPO gebruikt voor het interbestuurlijk toezicht. Omdat de cie. Oosting zich in het bijzonder richt op de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht vorm is gegeven worden in de notitie van VROM de volgende alternatieven besproken:

Vervanging specifieke bevoegdheden door bestaande generieke

VROM komt tot de conclusie dat generieke instrumenten pas een aanvaardbaar alternatief zijn als de mogelijkheden van deze instrumenten in de toekomst worden uitgebreid en de bezwaren en beperkingen zijn weggenomen. Hoe dit moet gebeuren laat VROM in het midden.

In de bestuurlijke consultatie van de heer Oosting is hierover aan de orde geweest dat het vooral ook kwestie is van hoe met deze generieke bevoegdheden wordt omgegaan. Is het lef aanwezig om deze instrumenten te benutten? De cultuur in Nederland tussen bestuursorganen is er vooral één van langdurig overleg om uit meningsverschillen te komen. Het gebruiken of zelfs dreigen met toezichtmogelijkheden is zelden aan de orde. Of het aanpassen van de generieke toezichtinstrumenten zal leiden tot een effectiever gebruik ervan waag ik te betwijfelen.

Differentiatie in interbestuurlijke toezichtarrangementen

Kern van dit alternatief is dat bescherming van lokale belangen (geluid, stank en inrichting gebieden) via horizontaal toezicht geschiedt en van centrale belangen (voldoen aan Europese normstellingen) via verticaal toezicht. VROM wijst deze optie af in verband met de ondoorzichtigheid ervan. Het IPO is het hier mee eens. De WABO heeft juist tot doel voor een aantal vergunningstelsels het bevoegd gezag te centraliseren en het uiteen rafelen van het toezicht is daar in tegenstrijd mee.

Stroomlijning toezichtarrangementen

Dit alternatief gaat in op één van de grootste bezwaren van de huidige wijze van toezicht houden namelijk dat zowel het Rijk (via de VROM-inspectie) als de provincie toezicht houden op gemeenten en waterschappen. VROM geeft drie opties aan om dit bezwaar te 'tackelen':

- **alle interbestuurlijke toezicht bij de provincie**

VROM ziet dit niet als een reëel alternatief omdat het Rijk de verantwoordelijkheid draagt voor nakoming van Europese en internationale verplichtingen. Daarnaast is

het niet logisch, volgens VROM omdat een provincie een zelfde positie heeft als een gemeente.

Het IPO vindt deze argumentatie van VROM niet sterk. Immers het Rijk draagt altijd de eindverantwoordelijkheid voor nakoming van Europese en internationale verplichtingen. Dat houdt niet in dat het Rijk ook altijd het toezicht hier op moet houden. Het is een kwestie van het maken van een keuze. De WABO integreert, zoals eerder gezegd, een aantal vergunningstelsels. In deze vergunningen zitten ook bepalingen die zich richten op het nakomen van Europese en internationale verplichtingen. Maar ook bepalingen die ingaan op heel specifieke lokale of regionale aspecten. Dit houdt in dat naast het Rijk, ook de provincie en de gemeente toezicht kunnen houden. Naar mijn mening een ongewenste situatie. Op basis van de gedachtegang van de commissie Alders zou hier bij uitstek het uitgangspunt moeten worden toegepast dat het naasthogere bestuursorgaan toezicht houdt. Dus het Rijk op de provincie en de provincie op de gemeenten/waterschappen.

Het argument dat de provincie een zelfde positie inneemt als een gemeente omdat zij beide vergunningen verstrekken is evenmin valide. Immers ook het Rijk verstrekt vergunningen en neemt zij hierdoor dan ook dezelfde positie in als provincie en gemeente?

- **alle toezicht centraal**

Deze optie is naar de mening van VROM uitvoerbaar maar wordt op dit moment niet overwogen. VROM geeft niet aan waarom deze optie wel uitvoerbaar is (en de vorige niet). Natuurlijk is deze optie uitvoerbaar (evenals de vorige dat is), maar is het ook hier welke keuze gemaakt wordt. In dit verband is belangrijk de al in eerdere rapportages gemaakte opmerking dat toezicht tot stand komt in een maatschappij waarin alle ogen zijn gericht op een kwalitatief goed lokaal bestuur. Dit vraagt om een moderne uitvoering van de toezichtrol waarbij uitgangspunt is dat van het toezicht een impuls moet uitgaan naar het lokale bestuur ter versterking daarvan. Niet meer en niet minder. De toezichthouder grijpt alleen in indien nodig en verdwijnt dan weer uit beeld. Het lokale bestuur is vervolgens aan zet. Hierbij is het van belang om te kijken naar de maatschappelijke context waarbinnen het toezicht gestalte krijgt en naar de vorm en mate van sturing die je als overheid wilt geven op het specifieke beleidsterrein. De vorm van toezicht en de manier waarop je dit organiseert moeten passen bij de sturing die je als toezichthouder wilt geven.

- **alle toezicht getrap**

Dit is het alternatief dat de voorkeur heeft van het IPO. VROM ziet hier echter niet zoveel in omdat het Rijk aanspreekbaar is op onvolkomenheden in de uitvoering. Het is mij niet duidelijk waarom het Rijk deze rol niet zou kunnen waarmaken indien het toezicht getrap is. Immers als provincies en gemeenten de uitvoering van nationale, Europese of internationale wetten of verplichtingen onvoldoende uitvoeren dan kan het Rijk direct of indirect (via provincies) ingrijpen. Het Rijk krijgt zelfs een extra instrument (wet inzake Toezicht Europese Regelgeving) die erin voorziet om boetes vanuit Europa te verhalen op decentrale overheden en in een aanwijzingsbevoegdheid richting mede overheden om de Europese regelgeving na te leven. Zelfs met dit nieuwe instrument pleit VROM ervoor om toezicht op centraal niveau te handhaven. Centraal toezicht blijft nodig omdat provincies niet onafhankelijk zijn (provincies moeten gemeenten beoordelen op de uitvoering van Europese regelgeving waar ze zelf ook uitvoerder van zijn). In het systeem van getrap toezicht kan dit worden ondervangen. Immers het Rijk houdt toezicht op de provincies en kan op deze wijze ingrijpen. Daarbij is het zo dat ook het Rijk vergunningen verleent en daarbij de vraag van onafhankelijkheid nog veel pregnanter is. Wie controleert immers het Rijk?

Een tweede argument waarom centraal toezicht nodig blijft is de slagvaardigheid. Het zou hier vooral gaan om informatieverzameling zodat een slagvaardig optreden bij knelpunten gegarandeerd is. Dit is echter geen voldoende motief voor interbestuurlijk toezicht op Rijksniveau. Het vergaren van informatie over de

uitvoering van internationale verplichtingen valt onder signalerend toezicht en moet niet verward worden met interveniërend toezicht.

Wijzigingen in de uitvoeringsstructuur

VROM komt tot de conclusie dat de WABO uiteindelijk zal gaan leiden een andere vorm van bestuurlijke samenwerking. Hoe deze vorm eruit komt te zien laat VROM in het midden maar dat deze andere vorm gepaard gaat met een schaalvergroting is volgens VROM onvermijdelijk. Het gevolg hiervan is dat de behoefte aan specifieke toezichtarrangementen hierdoor afneemt.

De suggestie van VROM dat de WABO leidt tot andere vormen van bestuurlijke samenwerking onderschrijft het IPO. Behalve de WABO zijn er ook andere ontwikkelingen gaande die deze gedachtegang ondersteunen. Wij wijzen onder meer op de Toekomstagenda Milieu, de motie Aptroot-Bakker (eenduidig toezicht) en het programma vereenvoudiging vergunningen. In enkele provincies wordt ook gedacht aan het vormen van omgevingsdiensten. Dit is echter niet een centraal ingenomen IPO-standpunt maar vloeit voort uit de wijze waarop provincies invulling willen geven aan de uitvoering van de WABO.



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van de provinciale toezicht in de Interimwet stad en milieubenadering op verzoek van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT)

0 Algemeen

De Interimwet Stad en Milieubenadering is per 1 februari 2006 in werking getreden en heeft een geldigheid van vijf jaar. De Interimwet geeft gemeenten de mogelijkheid om via gebiedsgericht beleid specifieke oplossingen te zoeken voor lokale specifieke omstandigheden. Het doel van de Wet is de beschikbare ruimte intensief te benutten en daarbij de lokale leefkwaliteit te optimaliseren in zowel stedelijk als landelijk gebied. Eén van de belangrijkste criteria daarbij is dat de leefkwaliteit door de plannen er per saldo beter van moet worden. Mocht daarbij blijken dat het niet mogelijk is om aan alle milieukwaliteitsnormen te voldoen, dan kan, onder strikte voorwaarden, een milieukwaliteitsnorm worden overschreden. Het gaat hierbij om normen op het gebied van geluid, lucht, bodem en stank. Een overschrijding van een milieukwaliteitsnorm moet altijd worden gecompenseerd voor de betrokken bewoners, ook weer zodanig dat de leefkwaliteit er per saldo op vooruit gaat. Een besluit om af te wijken moet altijd vergezeld gaan van een gezondheidkundig advies van de GGD.

Uiteindelijk is het de bedoeling om de Stad en Milieubenadering te verankeren in de Wet milieubeheer en (toekomstige) Wet ruimtelijke ordening.

1. Inventarisatie

1.1

In de Interimwet zijn een tweetal toezichtarrangementen opgenomen waarbij sprake is van een provinciale toezichtrol:

1. De Interimwet bevat een koppeling tussen een besluit tot afwijken (stap 3-besluit) en (de herziening van) het bestemmingsplan. Hiermee wordt beoogd zowel inhoudelijk als procedureel een stimulans te geven aan de samenwerking tussen ruimtelijk en milieubeleid. De Interimwet bepaalt dat de gemeente het voornemen om een stap 3-besluit te nemen moet melden aan de provincie, met afschrift aan de VROM-inspectie. Het uiteindelijke stap 3-besluit moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de provincie. Bij de vigerende Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is de provinciale goedkeuringsbevoegdheid van het bestemmingsplan gekoppeld aan een goedkeuringsbevoegdheid van het stap 3-besluit. Bij inwerkingtreding van de nieuwe Wro betekent dit dat de goedkeuringbevoegdheid van de provincie van het stap 3-besluit gepaard zal gaan met de bevoegdheid tot geven van een bindende aanwijzing. Onder de nieuwe Wro wordt de reguliere goedkeuring van alle bestemmingsplannen vervangen door een selectief door de provincie te gebruiken (reactieve) aanwijzingsbevoegdheid die alleen kan worden toegepast als sprake is van een in het geding zijnd provinciaal belang (referentiekader streekplan c.a.) dat niet goed wordt geborgd in het bestemmingsplan.
2. Er is een rapportageverplichting voor gemeenten en provincies opgenomen die per Ministeriële Regeling nader is uitgewerkt. Gemeenten dienen jaarlijks te rapporteren over een stap-3 besluit. Eenmaal per twee jaar rapporteren provincies aan het rijk over de doeltreffendheid en de effecten van de wet.

1.2

Ad 1: Het toezicht van de provincie omvat de verwerving van informatie, de beoordeling en de mogelijkheid van interventie (het verlenen of onthouden van goedkeuring).

Ad 2: Het toezicht van de provincie omvat de verwerving van informatie en de beoordeling.

1.3

Ad 1: Gedurende de Experimentenwet Stad en Milieu lag de begeleiding van het proces en de uiteindelijke goedkeuringsbevoegdheid bij de minister van VROM. In de Interimwet stad en milieubenadering liggen deze bij Gedeputeerde Staten (GS). De gemeenteraad stellen een bestemmingsplan vast, met daaraan gekoppeld een besluit om af te wijken van een milieukwaliteitsnorm. Beide besluiten worden gelijktijdig ter goedkeuring voorgelegd aan GS, die beide beoordelen. Indien aan beide besluiten goedkeuring wordt verleend, geldt ter plaatse van het plangebied deze nieuwe milieukwaliteitsnorm. De gemeenteraad kan besluiten om tijdelijk of permanent af te wijken. De afwijking moet geregistreerd worden in het Kadaster.

Ad 2: Gemeenten rapporteren jaarlijks aan de provincies en leggen daarmee verantwoording af over de uitvoering van een stap 3-besluit en het daaraan voorafgaande proces. Provincies rapporteren tweejaarlijks aan de minister van VROM, die dit op haar beurt rapporteert aan de Tweede Kamer.

1.4

De provincie heeft belangrijke coördinerende en plannende taken op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Het beleid hiervoor is opgenomen in het streekplan, structuurvisies, provinciale milieuplannen en omgevingsplannen. De provincie is dus verantwoordelijk voor zowel de belangen van ruimtelijke ontwikkeling als van de leefomgevingskwaliteit. De huidige toezichtrol beoogt deze belangen met elkaar te verzoenen en de leefkwaliteit per saldo te verbeteren. De provincie heeft daartoe een mogelijkheid van interventie die bestaat uit de goedkeuring van een stap 3-besluit. De provincie beoordeelt of alle belangen voldoende zijn afgewogen, of de betrokkenheid van partijen voldoende is ingevuld en of voldoende rekening is gehouden met ingebrachte adviezen en bedenkingen.

1.5

Er zijn geen bijzondere organisatorische voorzieningen getroffen. Het toezicht is ingebed in de bestaande provinciale organisatie en procedureel gekoppeld aan het goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan.

1.6-1.7

Er bestaan raakvlakken tussen de goedkeuringbevoegdheid van bestemmingsplannen en het afgeven van Wm-vergunningen aan bedrijven. Als een stap 3-besluit niet wordt goedgekeurd is dit tevens van invloed op de afweging rondom genoemde besluiten.

2. Beschrijving

2.1

Onthouding van goedkeuring van bestemmingsplannen komt regelmatig voor. Dit kan allerlei redenen hebben, waaronder de gevolgen voor de milieukwaliteit met consequenties voor de mogelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen. De inzet van generieke instrumenten zoals schorsing/vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing is in de praktijk niet gebeurd.

2.2

Onder de werking van de oude experimentenwet is 3 keer goedkeuring verleend aan een stap 3-besluit. In de andere gevallen bleek een dergelijk besluit uiteindelijk niet nodig. Onder de nieuwe Interimwet die sinds februari 2006 van kracht is, is nog geen stap 3-besluit genomen c.q. goedgekeurd door de provincie, veelal omdat in stap 1 (milieu vroegtijdig betrokken) en stap 2 (samen zoeken naar oplossingen) van de procedure een oplossing werd gevonden. Betrokkenheid van de provincie in de voorfase van het traject (de stappen 1 en 2) is er ook op gericht om het afwijken van milieukwaliteitsnormen overbodig te maken.

De jaarlijkse rapportageverplichting van gemeenten aan provincies heeft als doel de werking van de Interimwet te monitoren. Vervolgens rapporteert de provincie aan het rijk. Het rijk wil hiermee inzicht verkrijgen in de concrete toepassing van de wet.

3. Beoordeling

3.1

In de Interimwet is sprake van een meldingsverplichting van de gemeente aan provincie, een goedkeuringsbevoegdheid van de provincie en een rapportageverplichting van de gemeente aan de provincie. Dit betekent dat de provincie ruimtelijke ontwikkelingen kan tegenhouden. Indien de nieuwe Wro van kracht wordt kan de provincie een bindende aanwijzing geven, waarbij maatregelen kunnen worden afgedwongen. Het generieke instrumentarium, in dit geval het in de plaats treden bij taakverwaarlozing is reactief van aard en daarom minder geschikt om te kunnen bijsturen. De instrumenten van verplichte melding en goedkeuringsbevoegdheid is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van voorgenomen maatregelen. De verplichte melding maakt het mogelijk om in een vroegtijdig stadium overleg te voeren tussen gemeente en provincie waarbij de provincie een adviserende rol vervuld (open planproces). Zoals gesteld is dit voortraject er op gericht grondig alle alternatieven voor het nemen van een stap 3-besluit te onderzoeken en te beoordelen. Dit proces is erop gericht uiteindelijk zo min mogelijk stap 3-besluiten te hoeven nemen. Overigens heeft ook de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel, waarbij de goedkeuringsbevoegdheid verschoof van het rijk naar de provincie, het provinciaal toezicht expliciet als voorwaarde gesteld om te kunnen instemmen met de Interimwet. Het motief van specifiek toezicht ligt vooral in de extra waarborg dat zorgvuldig wordt omgegaan met de in het geding zijnde belangen en betrokken partijen. Het belang van de volksgezondheid staat daarbij voorop. Zo sterven naar schatting jaarlijks 10.000 mensen in Nederland voortijdig door slechte luchtkwaliteit. Ook geluidsoverlast, stank en verontreiniging van de bodem kunnen gezondheidsschade tot gevolg hebben. Daarnaast is sprake van een bovengemeentelijke problematiek. Er speelt dus een hoger belang dan alleen het gemeentelijke en afwenteling dient daarbij te worden voorkomen.

De rapportageverplichting is nuttig omdat het rijk via de provincie zicht krijgt op de praktijk van de werking van de Interimwet en hiermee rekening kan houden bij het formuleren van definitieve wetgeving. Zoals reeds gesteld is hierbij geen sprake van een interventiemogelijkheid.

3.2

- a. De goedkeuringsbevoegdheid van provincies zou naar ons oordeel niet moeten veranderen. Een stap 3-besluit en de daaraan gekoppelde herziening van het bestemmingsplan wordt tevens in de gemeente ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad. Dit horizontale toezicht kan in onze ogen echter nooit de toezichthoudende rol van de provincie vervangen vanwege onder 3.1 genoemde belangen van volksgezondheid en bovengemeentelijke problematiek. Daarnaast is het provinciaal toezicht in lijn met de toezichthoudende rol van provincies in het ruimtelijk domein zoals ook opgenomen in de nieuwe Wro. Ook de Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de Interimwet deze extra waarborgen als voorwaarde gesteld. De generieke instrumenten worden als ontoereikend beschouwd vanwege het genoemde reactieve karakter hiervan.

De rapportageverplichting kan na afloop van de Interimwet in onze ogen vervallen.

- b. Wij staan geen veranderingen voor.
- c. N.v.t.



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van het provinciale toezicht in het wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) op verzoek van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT)

0 Algemeen

De Tweede Kamer heeft ingestemd met bedoeld wetsvoorstel. Na verwerking van enkele amendementen is het doorgestuurd naar de Eerste Kamer waar het op dit moment ter behandeling voorligt. Met het wetsvoorstel wordt het vigerende Besluit luchtkwaliteit 2005 vervangen. Belangrijke nieuwe elementen in de wet zijn het onderscheid tussen projecten die wel dan wel niet in betekenende mate van invloed zijn op de luchtkwaliteit, de mogelijkheden om in overschrijdingssituaties op gebiedsniveau te salderen en een op Rijksniveau vastgesteld actieprogramma, waarin het Rijk en de decentrale overheden samenwerken om (dreigende) overschrijdingssituaties ongedaan te maken. In een Ministeriële regeling zal onder meer de coördinerende rol van de provincie nader invulling krijgen.

1. Inventarisatie

1.1

In het wetsvoorstel zijn een tweetal toezichtarrangementen opgenomen, waarbij slechts bij één sprake is van een provinciale toezichtrol:

Artikel 5.9: Bij overschrijding van de plandrempel voor stikstofdioxide is de gemeente verplicht een vastgesteld plan naar de provincie te sturen. De provincie toetst de plannen op volledigheid en juistheid, bundelt ze, en stuurt ze door naar het Rijk.

Artikel 5.23: Het Rijk heeft een aanwijzingsbevoegdheid naar provincies en gemeenten indien deze de maatregelen zoals opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) (art. 5.12) niet naar behoren uitvoeren. In het huidige wetsvoorstel heeft de provincie in deze dus *geen* toezichtrol.

1.2

Art. 5.9: Het toezicht van de provincie omvat de verwerving van informatie en de beoordeling

Art 5.23: Het toezicht van het Rijk omvat de verwerving van informatie, de beoordeling en de mogelijkheid van interventie (aanwijzing).

1.3

De verplichting van het geven van informatie en het afleggen van verantwoording in het kader van het NSL moet nog nader worden ingevuld. De monitoringssystematiek zal bij Ministeriële Regeling nader worden geregeld.

1.4

Alleen voor art 5.9 heeft de provincie een toezichtrol. Op basis van het Besluit luchtkwaliteit zijn gemeenten verplicht om daar waar de plandrempel voor stikstofdioxide wordt overschreden jaarlijks een plan op te stellen. In het plan staan de luchtkwaliteitsgegevens voor stikstofdioxide, de geconstateerde overschrijdingen en maatregelen om de overschrijding teniet te doen. De provincie toetst de plannen op volledigheid en juistheid, bundelt ze, en stuurt deze door naar het Rijk. Het Rijk rapporteert aan de Europese Commissie. Dit provinciale toezicht komt voort uit een Europese wettelijke verplichting. De EU schrijft voor dat in aanloop naar de inwerkingtreding van Europese normen voor stikstofdioxide, nu voorzien op 1 januari 2010, wordt gerapporteerd over de vorderingen in de verbetering van de luchtkwaliteit. Nederland pleit overigens voor uitstel van de inwerkingtreding naar 2015. Na inwerkingtreding van de Europese normen vervalt de rapportageverplichting en wordt een ieder verwacht aan de normen te voldoen. De provincie heeft het eigen beleid ten behoeve van een goede luchtkwaliteit opgenomen in een provinciaal milieubeleidsplan of omgevingsplan.

In het wetsvoorstel dat nu voorligt blijft de huidige toezichtrol ongewijzigd. Indien de wet van kracht wordt zijn de gemeentelijke plannen tevens input voor het opstellen van de provinciale luchtkwaliteitsplannen die worden opgenomen in het NSL.

1.5

Er zijn geen bijzondere organisatorische voorzieningen getroffen. Het opstellen van een Jaarverslag van gemeentelijke stikstofdioxide-plannen is ingepast in de bestaande afdelingen milieu.

1.6-1.7

Er bestaan raakvlakken met de goedkeuringbevoegdheid van bestemmingsplannen, het afgeven van Wm-vergunningen aan bedrijven en het nemen van Tracébesluiten. Indien de plandrempel voor stikstofdioxide wordt overschreden zal dit van invloed kunnen zijn op de afweging rondom genoemde besluiten.

2. Beschrijving

2.1

Onthouding van goedkeuring van bestemmingsplannen komt regelmatig voor. Dit kan consequenties hebben voor de mogelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden waar de normen voor luchtkwaliteit worden overschreden. De inzet van generieke instrumenten zoals schorsing/vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing is niet aan de orde omdat de provincie in genoemd toezichtarrangement geen interventierol is toebedeeld.

2.2

Op basis van het vigerend Besluit Luchtkwaliteit 2005 inventariseren en beoordelen gemeenten jaarlijks de luchtkwaliteitsgegevens voor stikstofdioxide en rapporteren hierover aan de provincies. De provincies toetsen de gegevens op volledigheid en juistheid, bundelen ze, en sturen deze als jaarrapportage aan het Rijk. Het Rijk rapporteert vervolgens aan de Europese Commissie in de vorm van een samenvatting van de aangeleverde provinciale rapportages. De provincies hebben geen interventiemogelijkheid. In de huidige praktijk speelt de provincie alleen een rol bij de kwaliteitsbewaking van de aangeleverde gemeentelijke rapportages. De provincie vervult een actieve bestuurlijke rol naar gemeenten, voert overleg en geeft adviezen. De rapportages zijn voor provincies een belangrijke informatiebron om het eigen luchtkwaliteitsbeleid vorm te kunnen geven. Indien de wet van kracht wordt kan het Rijk interventie plegen. Het is de vraag of dit vaak zal gebeuren. In de systematiek van het huidige wetsvoorstel wordt namelijk sterk ingezet op een *gezamenlijke* aanpak van de problematiek van rijk, provincies en gemeenten. De bestuurslagen zijn ieder afzonderlijk niet in staat de problematiek op te lossen.

3. Beoordeling

3.1

In het huidige instrumentarium zit geen interventiemogelijkheid voor provincies. De ervaringen in het kader van de kwaliteitstoetsing van de gemeentelijke rapportages zijn positief. Dit heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de aangeleverde rapportages.

Met betrekking tot de in 1.1 genoemde interventiemogelijkheid (art.5.23) merken we het volgende op: In het huidige wetsvoorstel is sprake van een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister. Dit betekent dat de Minister maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren bij provincie en gemeenten kan afdwingen. Het generieke instrumentarium, in dit geval het in de plaats treden bij taakverwaarlozing is reactief van aard en daarom minder geschikt om te kunnen bijsturen. Het instrument van de aanwijzing is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van voorgenomen maatregelen. Het motief van specifiek toezicht ligt vooral in het algemene publieke belang van de volksgezondheid. Naar schatting sterven jaarlijks 10.000 mensen in Nederland voortijdig door slechte luchtkwaliteit. Daarnaast is sprake van een bovengemeentelijke problematiek: De luchtkwaliteit kan alleen worden verbeterd als alle gemeenten, provincie en rijksoverheid zich hiervoor gezamenlijk inzetten. Er speelt dus een hoger belang dan alleen het gemeentelijke en afwenteling dient daarbij te worden voorkomen.

3.2

- a. Het toezicht voortvloeiend uit artikel 5.9 zou naar ons oordeel niet moeten veranderen. Ten eerste is sprake van een in de tijd begrensde toezichtrol die geldt tot inwerkingtreding van de Europese normen voor stikstofdioxide (2010, of enkele jaren later als de Europese Commissie daartoe mocht besluiten). Naar schatting wordt momenteel ongeveer in tweederde van de

gemeenten de rapportage voorgelegd aan de gemeenteraad. In de overige gevallen wordt de rapportage alleen in het College van Burgemeester en Wethouders behandeld. De huidige rol van provincies, die vooral adviserend van aard is, leidt in de meeste gevallen tot een verbetering van de kwaliteit van de gemeentelijke rapportages.

- b.** Het toezicht voortvloeiend uit artikel 5.23 (aanwijzingsbevoegdheid in het kader van het NSL) zou ook bij provincies moeten liggen en dus niet alleen bij de minister. Het IPO is er voorstander van een aanwijzingsbevoegdheid bij provincies, waarbij het nemen van maatregelen door gemeenten kan worden afgedwongen, omdat dit logischerwijs voortvloeit uit het feit dat provincies het naasthogere orgaan zijn van gemeenten en ook fysiek het meest nabij zijn. Het Rijk zou dan de aanwijzingsbevoegdheid houden op provincies.
- c.** Er moet aanvullend een voorziening worden getroffen voor het toezicht van Rijkswaterstaat als belangrijke actor in het luchtkwaliteitsdossier.



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van de provinciale toezichtrelaties Huisvestingswet, op verzoek van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT)

0. Algemeen

De door de Commissie DIT gevraagde doorlichting vindt plaats op een moment dat komend jaar de Huisvestingswet herzien gaat worden op de onderdelen vestigingsregels en toewijzingsregels. Het toezicht daarop ligt bij VROM. Mogelijk dat in de toekomst daar een rol voor de provincies is weggelegd. Het onderdeel gemeentelijke taakstelling huisvesting statushouders is wel relevant voor de provincies bij de doorlichting op dit moment. De provincies zijn 1e lijns toezichthouder en zullen dat waarschijnlijk ook blijven. VROM is op dit onderdeel 2e lijns toezichthouder. Of beide taken nodig blijven kan in dit traject ter discussie gesteld worden.

1. Inventarisatie

1.1. Inventariseer alle bestaande specifieke toezichtarrangementen.

De provincies (en de Stadsregio's) zien ex artikel 60 van de Huisvestingswet (HVW) toe op de huisvesting van statushouders door gemeenten en kunnen ex artikel 60, lid e ingrijpen (in de plaatsstelling) bij taakverwaarlozing. Dit is medebewind op verzoek van het Rijk. Het rijk ziet toe op deze taakuitoefening door provincies en Stadsregio's. Het rijk kan op haar beurt ingrijpen bij taakverwaarlozing door de provincies en de Stadsregio's. Kan je nog noemen op basis van welke specifiek wetsartikel uit de Huisvestingswet dit toezicht wordt uitgeoefend door de provincies?

1.2 t/m 1.5 Geef aan wat het toezicht inhoudt en hoe het is georganiseerd

De huidige praktijk bij het toezicht is als volgt.

- Gemeenten hebben de taakstelling en de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van toegelaten vluchtelingen / statushouders, zowel tijdelijk als permanent.
- Provincies en Stadsregio's zijn de eerstelijns toezichthouders op deze gemeentelijke taak. Zij kunnen bij taakverwaarlozing, bij (grote) achterstanden, in de plaats treden van de gemeenten en als sanctie statushouders op kosten van de gemeenten huisvesten. Zij kunnen ook de taakstelling (al dan niet vooraf) herverdelen tussen gemeenten, maar daarbij gaan alleen de "te huisvesten mensen" over; en niet de middelen! Dat laatste is een probleem, waardoor het instrument van herverdelen nu amper wordt toegepast.
- Motief voor toezicht is het voorkomen van afwentelgedrag op andere gemeenten. Met de huidige druk op de woningmarkt is het lastig uit te leggen om statushouders met voorrang te huisvesten.
- Het rijk (VROM) is tweedelijns toezichthouder op de provincies en de Stadsregio's. Het rijk kan bij taakverwaarlozing door de eerstelijns toezichthouder (als die niet of onvoldoende optreedt tegen achterlopende gemeenten) in de plaats treden van de eerstelijns toezichthouder en als sanctie statushouders huisvesten op kosten van de betreffende eerstelijns toezichthouder. Er kan in theorie één keer ingrepen worden bij gemeenten, te weten door de provincie. Als de provincie nalatig is, kan het rijk ingrijpen, hetgeen in zijn consequenties ingrijpt in de lokale woningmarkt.

Voor deze toezichtstaak richting gemeenten en hebben de provincies geen bijzondere voorzieningen getroffen. Zij maken deel uit van de werkzaamheden met betrekking tot bouwen en wonen.

1.6 t/m 1.7 Geef raakvlakken aan met toezichtarrangementen op belendende terreinen

In formele zin zijn deze niet aanwezig. In informatieve zin zal bij de uitoefening van de provinciale toezichtverantwoordelijkheden indien nodig gebruik worden gemaakt van de praktijkkennis van medewerkers over de Provinciewet. Hiervoor zijn geen bijzondere voorzieningen getroffen.

2. Beschrijving

2.1 Beschrijf de generieke instrumenten

De generieke instrumenten van schorsing en vernietiging zijn de provincies in de Provinciewet niet toegekend. Taakverwaarlozing is wel als bevoegdheid in de Provinciewet opgenomen. Sinds deze toezichtstaak in 1995 in de Huisvestingswet is opgenomen (voor die tijd oefende VROM het toezicht alleen uit) is dit instrument op het huisvestingsterrein nog nooit toegepast. Naar haar aard zou toepassing gebaseerd moeten zijn op een langdurige, generieke verwaarlozing van de gemeentelijke taken. Het systeem van checks en balances in het interbestuurlijke verkeer op ruimtelijk gebied draagt er toe bij dat eerder maatregelen worden genomen. Zowel de bestuurlijke druk als de herkansingen die de gemeenten krijgen als onderdeel van de procedure bij taakverwaarlozing zorgen daar voor.

2.2 Beschrijf de praktijk van toepassing

Het generieke middel van ingrijpen bij taakverwaarlozing op het huisvestingsterrein is zover valt na te gaan door de provincies nog nooit toegepast. Aan de toepassing gaat ambtelijk en bestuurlijk overleg vooraf. Op basis van de overleggen worden afspraken gemaakt en termijnen gesteld. Zo nodig wordt een stappenplan opgesteld en afgesproken. Deze afspraken en termijnen worden bewaakt. Bij overschrijding wordt opnieuw overleg gevoerd en zo nodig de procedure verder in gang gezet.

3. Beoordeling

3.1. Beoordeel nut van behoud van specifieke instrumenten

Hoe nuttig dit instrument exact is, is nog niet te zeggen. De dreiging met in de plaats treden is tot nu toe steeds voldoende geweest voor actie door de gemeenten. De verwachting is echter dat het daadwerkelijk uitvoeren een stuk lastiger zal zijn. Met name het zelf regelen van huisvesting door de provincie is lastig. Zo kan de provincie bijvoorbeeld niet woonruimten vorderen van verhuurders, een instrument waarover de gemeenten wel beschikken.

3.2.a. Wat kan/mag niet veranderen aan de specifieke arrangementen

Het is moeilijk aan te geven wat niet mag veranderen. Het huidige instrument is nog onvoldoende getoetst op sterke punten.

3.2.b. Wat kan/mag wél veranderen aan de specifieke instrumenten

Wat beter zou kunnen, en dus wel mag veranderen, zijn de instrumenten voor de uitvoering. Voor de praktische uitvoering zou het helpen indien de provincies wel woonruimten kunnen vorderen en de vergoeding (de kosten) daarvoor in rekening kunnen brengen bij de gemeenten. Ook zou er een relatie gelegd moeten kunnen worden met de middelen voor opvang, integratie en inburgering die de gemeenten (moeten) krijgen na huisvesting.

Verdere toelichting op deze opvattingen wordt hierna gegeven aan de hand van het doorlopen van het normatieve kader in het stappenplan Alders. Daarbij wordt tevens op enkele mogelijkheden voor verandering ingegaan.

Stap 0: stel beleid en wet- en regelgeving gestroomlijnd en eenvoudig op

Een knelpunt in de regelgeving op dit dossier is het feit dat de gemeenten verplicht zijn tot het daadwerkelijk huisvesten van statushouders, terwijl de statushouder niet verplicht is een aanbod van een gemeente te accepteren. Daardoor kunnen gemeenten die wel voldoende woningen aanbieden niet garanderen dat deze ook geaccepteerd worden en zo hun taakstelling realiseren. Dan ontstaan er achterstanden is moet de toezichthouder volgens de wet optreden. Probleem is hierbij dat in de wet geen onderscheid wordt gemaakt tussen taakverwaarlozing en overmacht.

Stap 1 Houd rekening met de basisinstrumenten

Zoals gezegd staan schorsing en vernietiging niet ter beschikking van het provinciale bestuur en is de taakverwaarlozingregeling (bevoegdheid CdK) een volstrekt inadequaat middel om doorwerking en uitvoering van rijks huisvestingsbeleid zeker te stellen. Het instrument van vorderen ontbreekt.

Stap 2 Expliciteer het motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht

Motief voor toezicht is het voorkomen van afwentelgedrag op andere gemeenten. Met de huidige druk op de woningmarkt is het lastig, ook ten opzichte van de burger, statushouders met voorrang te huisvesten.

Stap 3a Houd rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen

De stappen in het kader van het toezicht worden genomen door GS en PS kan zich daar desgewenst ook over uitspreken. Het gaat hier mn om verantwoordig van Raad aan College (horizontale verantwoording ipv verticaal toezicht) niet van GS aan PS. In dat licht is het vreemd dat de Stadsregio's ook toezicht houden op de gemeenten. Het bestuur van de Stadsregio wordt gevormd door bestuurders van de deelnemende gemeenten zelf. In feite houdt de in liggende gemeente zo dus toezicht op zichzelf. Een besluit tot in de plaats treden zou mede door de betreffende gemeente zelf genomen moeten worden. De kans daarop is erg klein. Via een veto kan de betreffende gemeente dat tegenhouden. Dit is door de ambtelijke vertegenwoordigers van de Stadsregio's zelf ook zo gesteld.

Stap 3b Zoek andere instrumenten die in de plaats kunnen komen van interbestuurlijke toezicht

Een gedachte om nader te verkennen is in hoeverre provincies samen met gemeenten en corporaties op regionaal niveau prestatie afspraken kunnen maken over huisvesting van doelgroepen, investeringen in de woningvoorraad en woningbouwprogramma's. Daaronder vallen dan niet alleen de woonplannen of visies, maar ook de investeringsstrategie van gemeente en corporatie en de inzet en verdeling van subsidies (ISV, BLS). Afspraken over woningbouw en stedelijke vernieuwing en de verdeling van subsidies lopen al via de provincies.

Stap 4a, 4b en 5 Doelmatige inrichting, uitvoering en uitoefening van het interbestuurlijke toezicht

Provincies hebben een gezamenlijke strategie afgesproken met betrekking tot het toezicht op de gemeentelijke huisvesting van statushouders in het kader van de Huisvestingwet. Zie bijgevoegde Leidraad huisvesting statushouders (**bijlage**).



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van het provinciaal toezicht in de Natuurbeschermingswet op verzoek van de Commissie Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (Commissie DIT)

0 Algemeen

Samen met de Flora- en Faunawet, is de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna Nb-wet) de Nederlandse uitwerking van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (hierna: VHR). De Flora- en Faunawet regelt de soortenbescherming. De Nb-wet regelt de gebiedenbescherming van de Natura 2000 gebieden; de 'Europese Ecologische Hoofdstructuur'. De Europese lidstaten, waaronder Nederland, wijzen zelf de Natura 2000 gebieden op hun grondgebied aan. De Nb-wet heeft een vergunningenstelsel voor activiteiten die negatieve effecten hebben op de Natura 2000 gebieden. De Nb-wet stelt dat er voor elk Natura 2000 gebied een beheerplan geschreven moet worden. Dat beheerplan beschrijft de ecologische waarden en doelstellingen, bestaand en toekomstig (mede)gebruik en te treffen maatregelen. Deze plannen worden geschreven door rijk en provincies.

1. Inventarisatie

1.1.

Voor de Nb-wet geldt één vorm van provinciaal interbestuurlijk toezicht: artikel 19j lid 2 (vanaf 1 oktober 2005). Een besluit tot het vaststellen van een plan van een gemeente of waterschap, dat gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a, eerste lid van de Nb-wet [javascript:dolntref\(1948840, 6935254\)](#) aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid van de Nb-wet, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.

Er is een wetswijziging in voorbereiding: de inhoud van artikel 19 j lid 2 komt te vervallen. Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel in januari 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer. Interbestuurlijk toezicht door de provincies op de doelen van de beschermde gebieden vindt dan enkel plaats via het spoor van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), later (waarschijnlijk vanaf 1 januari 2008) via de nieuwe Wro, de oude waterwetten, later de nieuwe Waterwet.

1.2.

Deze toezichtsvorm betreft plantoetsing.

1.3.

Omdat de Nb-wet zelf verder geen eisen stelt dienen gemeenten en waterschappen het plan tijdig aan gedeputeerde staten te sturen, rekening houdend met de Awb termijn van 13 weken (zie artikelen 10:27 en volgende van de Awb). Er is geen verdere vorm van verantwoording.

1.4.

De provincies toetsen via de richtlijnconforme interpretatie van de VHR. Er wordt niet getoetst via de rechtstreekse werking van de richtlijnen omdat de Nb-wet in werking is getreden. Europeesrechtelijk heeft richtlijnconforme interpretatie de voorkeur boven rechtstreekse werking van een richtlijn.

In eerste instantie bestaat het inhoudelijk toetsingskader uit vastgestelde beheerplannen, gebaseerd op aanwijzingsbesluiten. Op dit moment zijn er nog geen beheerplannen vastgesteld.

Totdat beheerplannen zijn vastgesteld bestaat het inhoudelijk toetsingskader uit de (ontwerp) aanwijzingsbesluiten die door de minister van LNV worden vastgesteld. Op 27 november 2006 heeft de minister voor 111 van de 162 Natura2000-gebieden de kennisgeving van de ontwerp aanwijzingsbesluiten in de staatscourant gepubliceerd. Op dit moment zijn dus nog niet voor alle gebieden de (ontwerp)aanwijzingsbesluiten vastgesteld.

Totdat de (ontwerp) aanwijzingsbesluiten zijn vastgesteld bestaat het inhoudelijke toetsingskader uit de concept-instandhoudingsdoelen ten aanzien van gebieden die vallen onder de Habitatrichtlijn. Bij gebieden die vallen onder de Vogelrichtlijn maken provincies gebruik van de instandhoudingsdoelen van de (oude) aanwijzingsbesluiten.

1.5.

Provincies hebben voor uitvoering van het vergunning- en toetsingsstelsel via het provinciefonds de middelen gekregen om personeel aan te nemen.

1.6.

De huidige WRO (en de nieuwe Wro) en de waterwetten (en nieuwe Waterwet) zijn van belang omdat deze definiëren om welke planvormen het gaat.

De huidige WRO geeft provincies mogelijkheden voor plantoetsing van gemeentelijke (bestemmings)plannen. Dit wordt gewijzigd in de nieuwe Wro. De nieuwe Wro geeft provincies toezicht via o.a. de provinciale verordening op gemeentelijke plannen. Zowel de oude waterwetten als de nieuwe Waterwet geven de provincies mogelijkheden voor plantoetsing via goedkeuring van het waterbeheersplan van de waterschappen. De nieuwe Waterwet voorziet tevens in regelmatig terugkerende beleidsbesprekingen tussen provincies en waterschappen over bijstelling van plannen en in voorbereiding zijnde plannen.

1.7.

Nalevingtoezicht en uitvoeringtoezicht is er niet. Uiteindelijk wordt de uitvoering getoetst met het vergunningstelsel van de Nb-wet.

2. Beschrijving

2.1.

Toepassingen van de generieke instrumenten hebben nog niet plaatsgevonden.

2.2.

De Nb-wet is nog maar kort geleden inwerking getreden. Om die reden is er nog niet zo vaak gebruik gemaakt van het toezicht. Landelijk gezien gaat het om ongeveer tien gevallen.

Waterschapsplannen zijn vaak te abstract om getoetst te worden. De feitelijke toetsing vindt dan plaats via vergunningverlening van peilbesluiten.

Provincies zetten als het kan in op een goed voortraject. Omdat dit niet wettelijk is geregeld zijn zij daarvoor afhankelijk van de inzet van de lagere overheden. Over het algemeen leidt een voortraject tot overeenstemming vooraf zodat interventies niet nodig zijn. Als er wel geïntervenieerd wordt gaat het in de regel over het proces en niet over de inhoud. Zo kan er

gebrekkig vooronderzoek naar mogelijke effecten zijn gedaan. Door middel van aanvullend onderzoek kan dan achteraf alsnog worden voldaan.

De zwaarste interventie die tot op heden is toegepast is een gedeeltelijke onthouding van goedkeuring.

De bestuurlijke lasten zijn van geval tot geval erg verschillend.

De provincies hebben met hun positie als naast hoger bestuur de beste positie om over de plannen van lagere overheden te oordelen. Het rijk staat te ver af van de gebieden om maatwerk te kunnen leveren. Daarom zijn de basisinstrumenten niet geschikt. Schorsing en vernietiging zijn door de provincies niet onafhankelijk in te zetten. Taakverwaarlozing wordt in de praktijk pas toegepast na langdurig generieke verwaarlozing. Dat past niet in een proces dat slechts effectief is wanneer aan de voorkant wordt ingegrepen. Immers er moet voorkomen worden dat burgers door een bestemmingsplan op het verkeerde been worden gezet en projecten gaan ontwikkelen waarvoor geen vergunning verleend kan worden. Er dient een hoger belang te worden bewaakt: de internationaal verdragsrechtelijke verplichtingen voorkomend uit de Vogel- en Habitatrictlijn. Bovendien is de werkingssfeer van de meeste Natura2000 gebieden gemeentegrens overstijgend. Verder hebben niet alle gemeenten voldoende expertise om alle Nb-wet gevolgen van hun plannen te kunnen overzien. Het is bijvoorbeeld meermalen voorgekomen dat een gemeente onvoldoende vooronderzoek heeft laten verrichten.

3. Beoordeling

3.1.

De provincies ondersteunen het schrappen van de inhoud van artikel 19 j lid 2 van de Natuurbeschermingswet (het goedkeuringsvereiste). In nieuwe Wro wordt het goedkeuringsbesluit geschrapt vanwege nieuwe bestuurlijke verhoudingen. De provincies willen niet via sectorale regelgeving een breed gedragen wijziging in de interbestuurlijke verhoudingen teniet doen. Het is dan ook niet logisch dat dit toezicht via de Nb-wet weer terug komt.

Het noodzakelijke toezicht blijft mogelijk via nieuwe Wro (provinciale verordening). Voor het toezicht op waterschappen is vooral van belang dat in de nieuwe Waterwet voorzien is in regelmatig terugkerende beleidsbesprekingen tussen provincies en waterschappen. Dat voorziet in een behoefte betrokken te zijn aan de voorkant van het planproces.

3.2.

Generieke instrumenten voldoen niet omdat de provincie deze niet zelfstandig kan aanwenden. Horizontale vormen van kwaliteitszorg kunnen een deel van het toezicht overnemen. Daarom staan de provincies niet afwijzend tegen het schrappen van deze vorm van interbestuurlijk toezicht.

Omdat provincies verplichtingen uit de Vogel- en Habitarrichtlijnen dienen te bewaken voor gebieden die vaak gemeentegrensoverschrijdend zijn is enige vorm van interbestuurlijk toezicht noodzakelijk. Aangezien de provincies in de vergunningverlening voor projecten meestal bevoegd gezag zijn, hebben zij juist behoefte aan een instrument aan de voorkant van het planvormingsproces. Dat geeft hen de mogelijkheid om hun expertise in een voortraject

aan te wenden. Zij willen kunnen voorkomen dat er in een plan projecten worden opgenomen die later in de vergunningverlening alsnog moeten sneuvelen. Enige vorm van toezicht blijft dus noodzakelijk. De nieuwe Wro en nieuwe Waterwet bieden daarvoor voldoende mogelijkheden.

4. Stappenplan

0. Stel beleid en wet- en regelgeving gestroomlijnd en eenvoudig op.

De aanpassingen aan de Nb-wet sluiten aan op de wijzigingen in de WRO en zijn daarmee onderdeel van een brede vereenvoudiging. De nieuwe Wro gaat uit van actieve sturing aan de voorkant van processen in plaats van reactieve sturing via de “juridische” achterkant. De werkingssfeer van de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn via de Nb-wet sluit daar goed bij aan. Om tot een goede afweging te komen voor de Natura2000 gebieden is inspraak aan het begin van een planvormingstraject effectiever dan bijsturing achteraf. Ook bovengemeentelijke belangenafweging past niet aan het einde van een planvormingsproces.

Ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen bevordert de instelling van regelmatig terugkerende beleidsbesprekingen de actieve sturing aan de voorkant. Dat goedkeuring van plannen volgens het IPO moet blijven bestaan wordt gemotiveerd in de rapportage over het waterdossier.

1. Houd rekening met de instrumenten die de overheid (als basis) altijd ter beschikking staan in de context van interbestuurlijk toezicht.

Schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing zijn geen geschikte instrumenten om belangen van rijk en provincies proactief, aan de voorkant van ruimtelijke processen, te borgen. Het afwegen van intergemeentelijke belangen en doen van onderzoek naar mogelijke negatieve significante effecten op Natura 2000 gebieden is nodig aan het begin van een planproces.

2. Expliciteer het motief voor het specifieke interbestuurlijk toezicht.

De Nb-wet is samen met de Flora- en Faunawet de nationale uitwerking van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Nederland is daarmee internationale verdragsrechtelijke verplichtingen aangegaan. Natura 2000 gebieden hebben een gemeente overstijgend karakter. Niet alleen ligt een groot deel van deze gebieden op het grondgebied van meerdere gemeenten, de externe invloedssfeer (externe werking, bijvoorbeeld NH³) kan tot kilometers voorbij de grenzen van een gebied reiken. Om de doelen voor een gebied te halen, en de bescherming te waarborgen, is een integrale visie (via de beheerplannen) en uitvoering daarvan noodzakelijk. Voorkomen moet worden dat gemeenten proberen deze verantwoordelijkheid af te wentelen op andere gemeenten. De maatschappelijke en financiële kosten voor het niet houden van toezicht zijn groot als daardoor de uitvoering van projecten vertraagt of in gevaar komt omdat er geen vergunningen afgegeven mogen worden.

3a. Geldende interbestuurlijke verhoudingen

De gemeenteraad moet toezien op een volledig planproces voor het bestemmingsplan; de horizontale verantwoording. Als zij er zorg voor draagt dat er voldoende onderzoek wordt gedaan naar mogelijke negatieve effecten op de Natura 2000 gebieden kan de provincie een stap terug doen. Wanneer de Natura 2000 beheerplannen door rijk en provincies zijn vastgesteld, kunnen die de gemeenteraad houvast geven bij afwegingen in het bestemmingsplan die de gemeentegrens overstijgen.

3b. Alternatieve instrumenten

Provincies en Rijk betrekken gemeenten bij het opstellen van de Natura 2000 beheerplannen. De beheerplannen zelf zijn ook een instrument dat, tot een bepaalde hoogte, inzicht geeft in mogelijkheden en onmogelijkheden voor de ontwikkeling van een gebied.

4a. en b. en 5. Verticale inrichting interbestuurlijk toezicht en vormgeving vervolg

De inrichting van het interbestuurlijk toezicht en de vormgeving daarvan ten behoeve van de uitvoering van de Nb-wet vinden plaats in de nieuwe Wro en de nieuwe Waterwet. Het IPO levert de inbreng daartoe via de sporen Ruimtelijke Ordening en Water. Een adequate uitvoering van de Nb-wet kan evenwel niet zonder de instrumenten uit die wetten.



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

IPO-reactie op verzoek Commissie DIT: waterschapswet

Algemeen

In de IPO-reactie op de Waterwet is reeds aangegeven dat de relatie tussen provincie en waterschap een bijzondere relatie is, namelijk die tussen een algemene democratie en een functionele democratie. De positie van de provincie ten opzichte van het waterschap kenmerkt zich door de volgende vier aspecten:

1. Constituerend: oprichten en fuseren van waterschappen, vastleggen van de omvang van het waterschapsgebied, toedeling van taken, etc.
2. Regelgevend: bij verordening expliciteren van taken van waterschappen, voortvloeiend uit sectorale regelgeving.
3. Beleidsbepalend: de provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van strategische doelen en gekwantificeerde opgaven; de waterschappen voorzien in de uitvoering hiervan.
4. Toezicht bevoegdheid, als sluitstuk op bovengenoemde rollen.

Het toezicht op het terrein van de waterstaatszorg is voor een belangrijk deel verankerd in de Grondwet. Het toezicht op (het handelen van) waterschappen is primair een taak van de provincie. Bestuurlijk toezicht in het waterbeheer kan niet los worden gezien van coördinatie. Water houdt niet op bij bestuurlijke grenzen en voor goed waterbeheer is meer nodig dan waterysteemkundige afstemming alleen. Hiertoe zijn toezichtinstrumenten onontbeerlijk.

De toezichtsinstrumenten zijn deels bij of krachtens de Waterschapswet geregeld en deels in sectorale wetgeving. In deze rapportage wordt alleen ingegaan op de toezichtsinstrumenten die bij of krachtens de Waterschapswet zijn geregeld. Over het toezicht in het kader van sectorale wetgeving is in de rapportage over de Waterwet een analyse gegeven.

1. Inventarisatie

1.1. Toezichtsinstrumenten

In dit hoofdstuk worden alle bestaande specifieke toezichtsinstrumenten in de vigerende Waterschapswet geïnventariseerd. Daarbij zijn ook de provinciale waterschapsreglementen betrokken. Onder toezicht wordt verstaan het verzamelen van informatie, het beoordelen van die informatie en het (maken van een afweging of er redenen zijn om te) interveniëren.

Het toezicht valt grofweg uiteen in een vijftal categorieën van beïnvloeding:

1. Preventief toezicht: bepaalde besluiten van waterschappen zijn onderworpen aan goedkeuring vooraf. Dit betreft enerzijds specifiek bij wet aangewezen besluiten tot vaststelling of wijziging van een kostentoeedelingsverordening of een verordening van omslagklassen. Anderzijds gaat het om typen besluiten die als zodanig in het reglement van het waterschap zijn aangewezen; deze betreffen besluiten inzake de waterbeheersing en besluiten tot aanleg/verbetering van waterstaatswerken (art. 148 Waterschapswet);
2. Repressief toezicht: achteraf schorsen/vernietiging van besluiten van waterschapsbesturen (art. 156 e.v. Waterschapswet);
3. Administratief beroep: tegen bepaalde besluiten van waterschappen staat voor belanghebbenden beroep open op Gedeputeerde Staten;
4. In-de-plaats-treden: In de plaats treden bij taakverwaarlozing in het kader van zgn. “gevorderde beslissingen”;
5. Bevelsbevoegdheden: in sommige gevallen kunnen Gedeputeerde Staten bevelen geven om bepaalde waterstaatswerken te staken dan wel uit te voeren (bijv. art. 37 en 74 Waterstaatswet 1900).

De laatste categorie is in het licht van de doorlichting Waterschapswet of de daarop gebaseerde provinciale waterschapsreglementen niet relevant.

Naast de vorenstaande toezichthoudende bevoegdheden zijn in de Waterschapswet nog een aantal specifieke bepalingen opgenomen voor het financieel toezicht. Zij zijn in hoge mate vormgegeven naar analogie van de regeling van het financieel toezicht van provincies op gemeenten. Financieel toezicht is primair repressief toezicht. Dat houdt in dat het hogere gezag achteraf kan ingrijpen en dat toestemming vooraf (bijv. goedkeuring) niet nodig is voor de vaststelling van de begroting. Het repressieve toezicht is enkele jaren geleden, bij de totstandkoming van zowel de Gemeente- als de Waterschapswet uit een oogpunt van deregulering en decentralisatie doorgevoerd. Vóór deze wijziging was een voorafgaande goedkeuring van de begroting en wijzigingen nodig.

De bevoegdheden van de provincie op het punt van financieel toezicht zijn de volgende:

1. Repressief begrotingstoezicht: begroting en wijziging daarvan dienen binnen 4 weken na vaststelling daarvan aan het college van Gedeputeerde Staten te worden toegezonden;
2. Repressief toezicht op de jaarrekening;
3. Repressief toezicht op de belastingverordeningen;
4. Preventief toezicht op kostentoedeling en omslagklassenverordening (art. 119 Waterschapswet);
5. In plaats treden door provincie in geval van taakverwaarlozing in de begrotings sfeer (art. 104 Waterschapswet);
6. Mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om te allen tijde onderzoek uit te voeren naar administratie en financieel beheer van een waterschap (art. 108 Waterschapswet);
7. Toetsing recht- en doelmatigheid van de uitgaven door onafhankelijke accountant (art. 109 Waterschapswet).

In de provinciale waterschapsreglementen is op verschillende wijze invulling gegeven aan het toezicht. Bij het totstandkoming van een modelreglement in verband met de herziene Waterschapswet (Wet modernisering waterschapsbestel) zijn de toezichtsarrangementen van ongeveer de helft van de provincies nog eens bekeken. Het geheel overziende zijn de verschillen niet zo groot en komt het volgende beeld naar voren. Voor wat betreft het toezicht is enerzijds invulling gegeven aan artikel 148 Waterschapswet. Op basis van dit artikel zijn peilbesluiten als bedoeld in artikel 16 van de Wet op de waterhuishouding en besluiten tot uitvoeren van nieuwe of het verbeteren van bestaande waterstaatswerken, waarvan in betekende mate een wijziging van de bestaande waterstaatkundige situatie is te verwachten, aan goedkeuring gebonden. Anderzijds zijn in de provinciale waterschapsreglementen in het kader van het toezicht een aantal meldingsplichtige besluiten opgenomen.

Deze besluiten zijn grosso modo de volgende:

1. besluiten tot het vaststellen van extern werkende verordeningen, voorzover niet aan goedkeuring onderworpen;
2. het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke lichamen;
3. de overdracht van bevoegdheden door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur;
4. vaststelling van het beleid inzake het verlenen van kwijtschelding van waterschapsbelastingen voorzover dat afwijkt van de regeling die op de rijksbelastingen van toepassing is;
5. toelating, benoeming of ontslag van bestuurders van het waterschap;
6. besluiten tot aanleg of verbetering van waterstaatswerken, waarvan in betekende mate een wijziging van de bestaande waterstaatkundige situatie of van de hoogte van de te heffen omslagen te verwachten is, voorzover deze niet reeds aan goedkeuring zijn onderworpen.

Bij de laatste opsomming dient expliciet te worden opgemerkt dat hier een totaal overzicht is gegeven van het aantal meldingsplichtige besluiten. In meerdere provincies is het aantal meldingsplichtige besluiten beperkter.

In de inventarisatie is niet ingegaan op de inhoud van het wetsvoorstel Modernisering waterschapsbestel aangezien de toezichtsbepalingen, voorzover het provinciale toezicht op het waterschap betreft, door dit wetsvoorstel niet noemenswaardig worden gewijzigd. Verwacht wordt wel dat het toezichtsinstrumentarium in de Invoeringswet behorende bij de Waterwet zal worden herijkt en meer in lijn zal worden gebracht met het goedkeuringsinstrumentarium van de Waterwet. Op de wenselijkheid en mogelijke inhoud van de Invoeringswet is, voor wat betreft het onderdeel toezicht, in de eerdere IPO-rapportage inzake de Waterwet aan uw commissie ingegaan. Reden waarom de herijking van het toezicht in de Waterschapswet hier verder buiten beeld wordt gelaten.

1.2. Wat het toezicht omvat

Bij het toezicht van de provincies op de waterschappen wordt bij de toepassing van de instrumenten die in paragraaf 1.1 zijn genoemd onderscheid gemaakt tussen enerzijds het verzamelen en beoordelen van informatie en anderzijds het maken van een afweging of er redenen zijn om te interveniëren.

Het begrip interveniëren betreft hier in navolging van het advies van de Bestuurlijke werkgroep Alders, en het kabinetsstandpunt terzake, het met juridische instrumenten ingrijpen of bijsturen van een medeoverheid. Tot de middelen die bij het signalerende toezicht ter beschikking staan, horen zogenaamde “zachte” ofwel niet-juridische interventies. Voorbeelden daarvan zijn het aanreiken van ‘best practices’, het bespreken van toezichtresultaten met een bestuur van een waterschap en het bespreken van voortgangsrapportages die in het kader van andere wetgeving (verordeningen waterhuishouding) door de waterschappen worden opgesteld. Het is logisch dat het hanteren van die “zachte” instrumenten voorafgaat aan het moeten hanteren van de harde juridische interventies, en bij voorkeur deze juridische interventies voorkómt.

1.3 Toezicht op provinciegrens overschrijdende waterschappen

In verband met het “interprovinciaal” karakter van het waterschap moet, ingevolge artikel 164 van de Waterschapswet, in het reglement een regeling over het toezicht worden opgenomen. Bij het opstellen van de reglementen is als uitgangspunt gekozen het toezicht zoveel mogelijk op te dragen aan één bestuursorgaan. Het toezicht wordt in meerderheid opgedragen aan het college van Gedeputeerde Staten van die provincie waarin het grootste deel van het waterschapsgebied is gelegen. Het opdragen van het toezicht aan één bestuursorgaan sluit aan bij het advies “Interbestuurlijk toezicht herijkt” van de Bestuurlijke werkgroep Alders. Een aantal provinciegrens overschrijdende waterschappen is voor grote delen in meerdere provincies gelegen. In die gevallen is er voor gekozen om het toezicht in gezamenlijk overleg uit te voeren of bij meer grondgebiedgebonden besluiten, zoals peilbesluiten, deze op te dragen aan de provincie op wiens grondgebied het “probleem” speelt.

1.4. Rolopvatting van de toezichthouder

Bij het toezicht op de toepassing en uitvoering van wet- en regelgeving is de rolopvatting nadrukkelijk terughoudend. De provincies streven daarbij naar maximaal rendement uit zo gering mogelijke toezichtlast. In dit kader kan worden gewezen op het Kabinetstandpunt Bekostiging regionaal waterbeheer (TK 2003-2004, 29428, nr.1) waarin de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aangeeft dat een doelmatige uitvoering van het regionale waterbeleid van groot belang is. In dit verband heeft zij aan de provincies en de waterschappen gevraagd om nadere afspraken te maken over de onderlinge taakafbakening en het toezicht door provincies. Naar aanleiding van dit verzoek van de staatssecretaris hebben IPO en Unie van Waterschappen hierover afspraken gemaakt die zijn weergegeven in de rapportage “Afstemming van taken in het regionale waterbeheer” van april 2005. Deze rapportage is leidraad bij de toepassing van het toezichtsinstrumentarium van de Waterschapswet. De rapportage is eerder aan uw commissie toegezonden bij de IPO-reactie op de Waterwet en gemakshalve wordt hier naar deze rapportage verwezen.

1.5. Organisatorische voorzieningen

Het belangrijkste onderdeel van het interbestuurlijk toezicht zijn coördinatie en samenwerking en deze zijn niet wettelijk geregeld. In IPO-verband en tussen IPO en Unie worden op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de organisatie van de toezichtsarrangementen en de wijze van rapporteren over de voortgang in het waterbeheer. Door deze afspraken is de inzet van de instrumenten schorsing, vernietiging en “indeplaatstreding” nauwelijks aan de orde. Daarnaast hebben alle provincies organisatorische voorzieningen getroffen om de voortgang van de totstandkoming en de uitvoering van het waterbeheersplan te kunnen monitoren en (indien nodig) de waterschappen te kunnen aanspreken. De menskracht voor het toezicht wordt voornamelijk ingezet in het “voortraject” en maakt daardoor het grootste deel uit van de formatie. Het feitelijk interveniëren op basis van de wet gebeurt, zoals eerder opgemerkt, meer in uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld in het geval van bestuurlijke patstellingen. Hiermee is dus een geringere inzet mee gemeoid.

1.6. Raakvlakken met andere beleidsterreinen

Over de raakvlakken met andere beleidsterreinen is eerder gerapporteerd in het kader van de doorlichting van de Waterwet en de Wet Ruimtelijke Ordening. Gemakshalve wordt hiernaar verwezen.

2. Beschrijving

2.1 Beschrijving praktijk van generieke instrumenten

De algemene toezicht instrumenten op grond van de Waterschapswet betreffen schorsing, vernietiging en het in de plaatstreden. Een inventarisatie onder de provincies van het gebruik van de instrumenten vernietiging en schorsing gedurende de afgelopen 10 jaar geeft voor elf provincies het volgende beeld:

- Schorsing: ca. 17 maal toegepast
- Vernietiging: ca. 4 maal toegepast.

2.2 Beschrijving praktijk specifieke toezichtarrangementen

Bij het toepassen van het goedkeuringsinstrumentarium wordt veelal de volgende werkwijze gehanteerd:

- Stap 1: Tijdens de voorbereiding van het waterschap van het desbetreffende plan of besluit vindt bilateraal overleg plaats tussen betrokken beleidsambtenaren van provincie en waterschap. Hier wordt gewezen op de provinciale aandachtspunten.
- Stap 2: Het waterschap biedt, wanneer bijvoorbeeld het een waterbeheersplan betreft, een voorontwerp van het plan aan en vraagt hierover een officiële reactie van Gedeputeerde Staten. Per brief reageren Gedeputeerde Staten op dit voorontwerp.
- Stap 3: In het ontwerp van het plan of besluit verwerkt het waterschap de reactie van Gedeputeerde Staten op het voorontwerp, of geeft gemotiveerd (in een reactienota) aan waarom het waterschap hiervan afwijkt. Ook op dit ontwerpplan of ontwerpbesluit volgt een reactie van Gedeputeerde Staten.
- Stap 4: Wanneer reacties op het ontwerpplan of ontwerp besluit zijn verwerkt biedt het waterschap het definitieve plan of besluit aan ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten.

Als naar de mening van de provincies als toezichthouder de noodzaak aanwezig is tot het inzetten van toezichtinstrumenten, wordt eerst geprobeerd door middel van bestuurlijk overleg tot een oplossing te komen. Veelal leidt het voornemen tot het inzetten van een toezichtinstrument reeds tot oplossingen, zoals hierboven aangegeven. Pas in laatste instantie wordt daadwerkelijk gebruik gemaakt van het toezichtinstrumentarium.

Het instrument van goedkeuring is de afgelopen 10 jaar door elf provincies als volgt toegepast:

- Onthouding van goedkeuren: ca. 21 maal toegepast
- Gedeeltelijke onthouding van goedkeuring: ca. 4 maal toegepast.

Het aantal besluiten of plannen waaraan goedkeuring is gegeven is uiteraard vele malen groter. Verhoudingsgewijs vindt het al dan niet gedeeltelijk onthouden van goedkeuring derhalve in een beperkt aantal gevallen plaats.

In bovengenoemde gevallen gaat het om het (gedeeltelijk) onthouden van goedkeuring van met name peilbesluiten, verbeterplannen voor primaire waterkeringen en waterbeheersplannen van waterschappen.

Het voornemen tot het inzetten van generieke of specifieke toezichtinstrumenten leidt dikwijls tot oplossingen, waarbij de instrumenten dus niet daadwerkelijk hoeven te worden toegepast. Het voornemen tot onthouding van goedkeuring, in de plaatstreding, dan wel gegrond verklaring van een beroep leidt meestal tot het terugtrekken van het waterschapsbesluit en het vervangen door een voor de provincie, als toezichthouder, acceptabel besluit. Een aantal provincies geeft aan dat een dergelijke situatie zich gemiddeld een maal per jaar voordoet.

Toereikendheid van generieke en specifieke toezichtarrangementen

Opgemerkt zij dat bovengenoemde instrumenten verschillend door provincies worden ingezet. Dit hangt samen met onder meer de bestuurlijke motieven die verschillen tussen provincies, alsmede met het verschil in het watersysteem tussen provincies.

De huidige instrumenten ‘onthouding van goedkeuring’ en ‘vernietiging en schorsing van waterschapsbesluiten’ zijn reactief van aard en zijn daardoor minder geschikt om pro-actief te kunnen bijsturen. Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat in de praktijk deze instrumenten dan ook slechts beperkt worden ingezet. Het instrument geven van aanwijzingen (zoals dat wordt opgenomen in de Waterwet) is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma’s een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van voorgenomen maatregelen.

In de huidige situatie worden besluiten van het waterschap ter goedkeuring voorgelegd op grond van provinciale reglementen. Het betreft vooral besluiten die zijn gericht op het operationele waterbeheer. Met de toegenomen schaalvergroting en de professionalisering van de waterschappen is aan dit type van toezicht (vrij vergaande inhoudelijke beoordeling van gemaakte keuzes) geen behoefte meer. De noodzaak voor de provincie om op individueel besluitniveau te controleren of het waterschap zijn werk wel goed doet, zal eerder uitzondering dan regel worden. Het toezicht zal zich meer moeten richten op de bestuurlijke verantwoordelijkheden, vanuit de provinciale rol als de verbindende schakel van het sectorale waterbeleid met de integrale gebiedsontwikkeling. Waar het in essentie om gaat, is dat er een kanteling plaatsvindt van de oude rol van toezichthouder naar de rol van regisseur van het omgevingsbeleid en de vernieuwde rol van toezichthouder gericht op de verbinding van het algemene en het functionele belang, opdat gericht op de realisering van de strategische doelen, optimaal invulling en toepassing kan worden gegeven aan het wettelijke beheersinstrumentarium. Waar het huidige instrumentarium geen bijdrage levert, kan dit dan ook vervallen. Dit zal een meer transparante toepassing van het vernieuwde instrumentarium ten goede komen. Op onderdelen zal de vernieuwing van het instrumentarium doorvertaald moeten worden naar andere wetgeving.

3. Beoordeling

3.1 Nut van behoud/instellen van specifieke arrangementen:

Zoals bovenstaand reeds aangegeven is de relatie tussen provincie en waterschap een bijzondere relatie, namelijk die tussen een algemene democratie en een functionele democratie. De positie van de provincie ten opzichte van het waterschap kenmerkt zich door de volgende vier aspecten: constituerend, regelgevend, beleidsbepalend en de toezicht bevoegdheid, als sluitstuk op voornoemde rollen. Het toezicht op het terrein van de waterstaatszorg is voor een belangrijk deel verankerd in de Grondwet. Het toezicht op (het handelen van) waterschappen is primair een taak van de provincie. De toezichtrelatie tussen de provincie als algemene democratie en het waterschap als functionele democratie gaat verder dan de toezichtrelaties tussen algemene democratieën en rechtvaardigt een intensievere toezichtrelatie. Immers het zijn de provincies die primair verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het waterschapsbestel.

Motief voor interbestuurlijk toezicht vloeit dus voort uit de rol die de provincie heeft ten aanzien van de inrichting van het waterschapsbestel (namelijk constituerend, regelgevend, beleidsbepalend en toezicht bevoegdheid). Het betreft een specifieke relatie tussen de algemene democratie en de functionele democratie. Het toezicht voorziet in het bewaken van een hoger belang, alsmede het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden.

3.2.a. Wat mag niet veranderen aan de specifieke arrangementen:

Uitgaande van het normatieve kader in het stappenplan-Alders mogen de volgende specifieke arrangementen niet veranderen:

Stap 0: stel beleid en wet- en regelgeving gestroomlijnd en eenvoudig op:

De tendens bij provincies is te komen tot integrale omgevingsplannen. Hiervoor wordt verwezen naar de Waterwet die hierbij aansluit door te bepalen dat het regionale waterplan tevens een structuurvisie is voor de ruimtelijke aspecten. Ook wat betreft regelgeving is de tendens te komen tot omgevingsverordeningen, die voorzien in integratie en stroomlijning van provinciale regelgeving alsmede zorg dragen voor een geïntegreerde aanpak. De bijbehorende goedkeuring van plannen en besluiten kan worden beperkt maar kan niet geheel verdwijnen. Bij de Invoeringswet van de Waterwet

ligt het derhalve in de rede het goedkeuringsinstrumentarium te herijken en meer af te stemmen op de samenwerking tussen provincie en waterschap in de beleidscyclus.

Stap 1: houd rekening met de instrumenten die de overheid (als basis) altijd ter beschikking staan:

Het huidige systeem werkt in die zin onbevredigend dat de beschikbare instrumenten (goedkeuring, schorsing, vernietigen en in de plaats treden) beperkt worden ingezet omdat deze geen recht doen aan de huidige verhoudingen tussen provincie en waterschap. De instrumenten zijn immers een ‘ultimum remedium’ (‘noodrem’) en werken achteraf.

Stap 2: expliciteer het motief voor het specifieke interbestuurlijk toezicht:

Motief voor interbestuurlijk toezicht vloeit voort uit de rol die de provincie heeft ten aanzien van de inrichting van het waterschapbestel (namelijk constituerend, regelgevend, beleidspalend en toezicht bevoegdheid). Het betreft een specifieke relatie tussen de algemene democratie en de functionele democratie. Het toezicht voorziet in het bewaken van een hoger belang, alsmede het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden door het naast hogere bestuur.

Stap 3a: houd rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen:

Het toezicht in de nieuwe situatie richt zich op hoofdlijnen en niet meer op individuele besluiten. Daardoor wordt meer verantwoordelijkheid gelegd bij de horizontale afstemming tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van het waterschap. Overigens zij opgemerkt dat bij het waterschap er geen sprake is van een duaal stelsel, zoals bijvoorbeeld bij de gemeente het geval is.

Stap 3b: zoek andere instrumenten die gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoefte aan specifiek interbestuurlijk toezicht:

Naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek bekostiging regionaal waterbeer en het Kabinetstandpunt daarop (2004), de afspraken die hieruit voortvloeien, die tussen IPO en Unie van Waterschappen zijn gemaakt (2005), die vervolgens in grote lijnen hun weerslag hebben gevonden in de Waterschapswet en de Waterwet (2006) is er gezien bovenstaande geen noodzaak voor andere instrumenten die gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoefte aan specifiek interbestuurlijk toezicht.

Stap 4a: keuzen bij doelmatige inrichting en uitvoering van het noodzakelijke, specifieke toezicht:

Informatie verzameling op hoofdlijnen kan worden uitgevoerd door een algemene toezichthoudende instantie. Dit moet nader worden onderzocht in relatie tot andere beleidsterreinen. Het college van Gedeputeerde Staten is de interveniërende toezichthouder. In de situatie van provinciegrens overschrijdende waterschappen wordt in het kader van de implementatie van de herziene Waterschapswet gestreefd naar één interveniërende provincie (zie bovenstaand). In de provinciale waterschapsreglementen in het kader van de herziene Waterschapswet zal hierin worden voorzien.

Stap 4b: principes voor de uitoefening van specifiek toezicht:

Middels voortgangsrapportages en audits kan hierin worden voorzien.

Stap 5: regel toezicht praktisch:

Zie bovenstaande.

3.2.b. Specifieke arrangementen die wél mogen worden veranderd:

In de IPO-reactie op de Waterwet is reeds opgemerkt dat rechtstreeks toezicht van de minister op de waterschappen, waarin de Waterwet voorziet, dient te worden herzien. Deze bevoegdheid van de minister zal immers resulteren in dubbel toezicht op waterschappen en hiermee wordt inbreuk gemaakt op het grondwettelijk bij de provincies gelegde primaat van het toezicht.

Voor wat betreft de verzameling van informatie kan deze taak worden uitgevoerd door een algemene toezichthoudende instantie. Hierbij kan gedacht worden aan het uitoefenen van deze taak door de huidige Inspectie(s) als signalerend toezichthouder voor de provincie. De rol van de provincie als

intervenierend toezichtorgaan kan door een dergelijke instantie worden ondersteund, dan wel kan een dergelijke instantie fungeren als signalerend toezichthouder voor de provincie.



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Reactie van het IPO op de doorlichting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van de Waterwet en de Waterschapswet

De commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen vraagt het Interprovinciaal Overleg (IPO) een reactie op volledigheid en aanvaardbaarheid en op de resultaten van de doorlichting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van de Waterwet en de Waterschapswet. Het IPO wordt verzocht te reageren vanuit de rol van toezichtgenieter en in te gaan op de uitvoerbaarheid van de toezichtarrangementen op basis van concrete ervaringen. Daarnaast ziet de commissie graag de vraag beantwoord per doorlichting of deze overeenkomt met de normatieve uitgangspunten van het stappenplan Alders.

De doorlichting van het ministerie komt overeen met onze analyse van de Waterwet en de Waterschapswet die wij aan de commissie hebben doen toekomen. Echter, ten aanzien van twee punten vragen wij aandacht van de commissie:

1. de rol en taak van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Inspectie Waterbeheer; en
2. de clausulering van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat in de Waterwet.

1. Rol en taak van Inspectie Verkeer en Waterstaat, Inspectie Waterbeheer

Voorop dient te worden gesteld dat de provincie staatsrechtelijk een bijzondere plaats inneemt ten opzichte van het waterschap. De positie van de provincie ten opzichte van het waterschap kenmerkt zich door de volgende vier aspecten:

1. Constituerend: oprichten en fuseren van waterschappen, vastleggen van de omvang van het waterschapsgebied, toedeling van taken, etc.
2. Regelgevend: bij verordening expliciteren van taken van waterschappen, voortvloeiend uit sectorale regelgeving
3. Beleidsbepalend: de provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van strategische doelen en gekwantificeerde opgaven; de waterschappen voorzien in de uitvoering hiervan.
4. Toezicht bevoegdheid, als sluitstuk op bovengenoemde rollen.

Het toezicht op de waterschappen is op grond van het bepaalde in de Grondwet en de Waterschapswet primair een rol voor de provincies. IPO en Unie van Waterschappen hebben in de gezamenlijke rapportage "Afstemming van taken in het regionale waterbeheer" onder andere afspraken gemaakt over de invulling van het toezicht. Daaruit blijkt dat de invulling van het toezicht door provincies aan verandering onderhevig is. De noodzaak voor de provincie om op individueel besluitniveau te controleren of het waterschap zijn werk wel goed doet, zal namelijk eerder uitzondering dan regel worden. Het toezicht richt zich primair op de bestuurlijke verantwoordelijkheden, vanuit de provinciale rol als de verbindende schakel van het sectorale waterbeleid met de integrale gebiedsontwikkeling. Voor een verdergaande toelichting over de invulling van het provinciaal toezicht verwijzen wij gemakshalve naar de eerdere IPO rapportages.

In de doorlichtingsrapportage van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat een rol toegedicht die ons inziens niet past bij de regeling van het interbestuurlijk toezicht zoals hiervoor is genoemd en tevens niet past bij de veranderende toezichtrol van de provincies. Het ligt immers niet in de rede dat de provincies zich meer richten op het verbinden van het algemeen en functioneel waterstaatsbelang teneinde de doelstellingen van het provinciaal omgevingsbeleid te realiseren terwijl de Inspectie zich, op eigen initiatief, gaat richten op individuele besluiten van waterschappen. Aan een dergelijke vorm van toezicht door de Inspectie bestaat geen behoefte. Daarbij moet worden opgemerkt dat het, gelet op het instellingsbesluit van de Inspectie, onduidelijk is op grond van welke wettelijke bevoegdheid de Inspectie opereert en hoe wordt omgegaan met de resultaten van de audits bij de waterschappen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat is alleen belast met het toezicht op de uitvoering en handhaving van de waterwetten voor zover de uitvoering en handhaving geschiedt door Rijkswaterstaat.

2. Clausulering van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid

Het wetsvoorstel van de Waterwet voorziet er in dat de minister de waterschappen rechtstreeks een aanwijzing kan geven indien internationaal rechtelijke verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. Zoals hiervoor is aangegeven berust het toezicht op de waterschappen primair bij de provincies. Dat betekent, zoals overigens ook wordt onderkend in de doorlichtingsrapportages van Verkeer en Waterstaat, dat het uitoefenen van het toezicht, respectievelijk het geven van een aanwijzing, primair is voorbehouden aan de provincies. In het wetsvoorstel alsmede in de doorlichtingsrapportages wordt echter niet uitgesloten dat de minister rechtstreeks toezicht zal uitoefenen op de waterschappen. Concrete situaties waarin van een dergelijk ingrijpen door de minister sprake dient te zijn worden echter niet genoemd. Het is slecht voorstelbaar dat internationaal rechtelijke verplichtingen een zodanig spoedeisend karakter krijgen dat direct door de minister bij de waterschappen moet worden ingegrepen. Het ligt naar de mening van de provincie meer in de rede uit te gaan van het principe van 'getrapt toezicht'. De internationaal rechtelijke verplichtingen dan wel de bovenregionale belangen worden immers vertaald in provinciale beleidsdoelstellingen. Indien de provincies hieraan niet of onvoldoende uitvoering geven is een ministeriële aanwijzing aan de provincies op zijn plaats. Gezien ook het tijdsbestek waarbinnen internationaal rechtelijke verplichtingen kunnen worden geïmplementeerd dient de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid op de waterschappen dan ook te worden heroverwogen.



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

IPO-reactie op bijdrage BZK Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht Domein Veiligheid

De departementale bijdrage bevat een 25 blz omvattend historisch overzicht, waarop wij niet nader ingaan. Er is ook een samenvatting en bespreking van het wetsvoorstel Veiligheidsregio. BZK beschrijft gedetailleerd de rol van de CdK in het wetsvoorstel. Wij beschikken niet over het wetsvoorstel. Dit is al een aantal malen bij de cie Oosting onder de aandacht gebracht.

Stap 2. Expliciteer het motief voor interbestuurlijk toezicht. Het IPO is het eens met de motivering waarom er specifiek toezicht moet zijn.

Nieuw arrangement: Bij de motivering voor de organisatie van een specifiek verticaal interbestuurlijk toezichtarrangement is sprake van een doelredenering voor de nieuwe situatie in het wetsvoorstel Veiligheidsregio. Onder het huidige régime houdt de provincie toezicht op de planvorming met bijbehorende interventiebevoegdheden. "Onder het nieuwe régime zal de planvorming geen object van toezicht meer zijn. Als gevolg daarvan vervalt de toezichtstaak van de provincie." Hiermee gaat men voorbij aan de mogelijkheid dat de toezichthoudende taken die in het wetsvoorstel centraal worden belegd, ook decentraal kunnen worden belegd. In de IPO-bijdrage is uitvoerig beargumenteerd waarom de provincie interveniërend toezichthouder zou moeten zijn in dit domein. Daarnaast gaat men voorbij aan het feit, dat de veiligheidsregio vormgegeven wordt als verlengd lokaal bestuur en dat daarvoor de provincie als naasthogere bestuurslaag de aangewezen toezichthouder is. BZK redeneert anders: de voorbereidingen zijn belegd op regionaal niveau en het toezicht door een hoger gelegen bestuursorgaan is belegd bij de minister.

Stap 3. De betekenis van horizontale verantwoordingsprocessen: opnieuw een doelredenering. Omdat het wetsvoorstel niet consequent het principe van verlengd lokaal bestuur volgt, maar in de uitwerking meer heeft van een gedeconcentreerde rijksdienst, kan men beweren dat de horizontale verantwoording bij de veiligheidsregio's niet in de plaats kan treden van toezicht. Als echter het principe van het verlengd lokaal bestuur wel consequent wordt gevolgd en de invloed van de gemeenten op de regio optimaal is, kunnen horizontale verantwoordingsprocessen wel degelijk de bestuurlijke toezichtslast verminderen en een rol spelen om interbestuurlijk toezicht te verminderen. De constatering dat gemeentebesturen zich niet voldoende betrokken voelen, zou goed ondervangen kunnen worden door de openbaarmaking van Inspectierapporten.

Stap 4. Leidende principes, doelmatige inrichting, organisatie en uitvoering van toezicht.

Nieuw arrangement: De argumentatie om de interventiebevoegdheid bij de minister te leggen, wordt door BZK (wederom) gezien als een logisch uitvloeisel van de wijze waarop in het wetsvoorstel veiligheidsregio's de sturingsrelaties zijn belegd. De argumentatie om de CdK geen interventiebevoegdheid te geven overtuigt echter niet. Tegen het beleggen van deze bevoegdheid aan de CdK als rijksorgaaninter pleit inderdaad dat het dan niet gaat om een bestuursorgaan met een duidelijke democratische legitimatie, en het gegeven dat het orgaan dat de bevoegdheid uitoefent niet zelf verantwoording aflegt.

Maar het beleggen van deze bevoegdheid bij de CdK als provinciaal orgaan komt volledig overeen met de criteria uit het stappenplan van Alders.

In de notitie worden als nadelen van de cdK als provinciaal orgaan genoemd, dat de minister eindverantwoordelijk is, geen vat heeft op de cdK als provinciaal orgaan en dan extra sturingsbevoegdheden zou moeten hebben. Bovendien zou sprake zijn van een aanmerkelijke verzwaring en incongruentie optreden met de politiewet. Als laatste argument wordt geponeerd dat er een onwenselijke differentiatie tussen veiligheidsregio's zal ontstaan.

Hiermee wordt voorbij gegaan aan het nabijheidsprincipe, de democratische legitimatie van de interveniërend toezichthouder, het principe van verlengd lokaal bestuur van de veiligheidsregio, de realiteit dat in verschillende gevallen verschillend geoordeeld wordt en – maar dat kon men nog niet weten – het feit dat de nieuwe Politiewet voorlopig opgeschort is.

Stap 5. Regel het toezicht praktisch.

In de notitie wordt bij het huidig arrangement de bestuurlijke rapportage van de provincies aan de minister van BZK niet genoemd en wordt niet vanuit de praktijk van de ondertoezichtgestelden gekeken naar verbeteringen in het huidige arrangement.

Verbeteringen liggen o.i. wel voor de hand, zoals een keuze voor de hoofdlijn van verantwoording en rapportage aan de gemeenteraad en het toezicht als aanvulling daarop.

Ook aan de betekenis van kwaliteitszorgsystemen, benchmarking e.d. wordt geen aandacht besteed. Een belangrijke verbetering kan bestaan uit de vorming van één toezichthoudende instantie die belast wordt met het verzamelen en beoordelen van de informatie. Ook het leggen van de toezichthoudende bevoegdheden bij één provinciaal bestuursorgaan zal de bestuurlijke drukte verminderen. Verder zou het toezicht zich veel meer moeten richten op de kwaliteit van de voorbereiding, en niet om het afvinken of aan regels en voorschriften is voldaan.



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Reactie IPO DOORLICHTING ARCHIEFWET

1. Inventarisatie

1.1. Het toezichtarrangement betreffende de archieven is vastgelegd in de Archiefwet 1995. De provinciale inspectietaak is neergelegd in de volgende artikelen uit deze wet:

- artikel 28, lid 1;
- artikel 33, lid 1;
- artikel 38, lid 1.

Enkele specifieke toezichthoudende bevoegdheden zijn daarnaast nog geregeld in:

- art. 7: machtiging voor vervanging dan wel onthouden van machtiging vervanging van niet-vernietigbare archiefbescheiden van gemeenten/waterschappen;
- art. 13, 3^e en 4^e lid: machtiging dan wel onthouden van machtiging tot opschorten overbrenging archieven gemeenten/waterschappen;
- art 15, 4^e lid: toestemming dan wel onthouden toestemming tot uitstel openbaarheid archieven gemeenten/waterschappen langer dan 75 jaar;
- art 33, tweede lid en 35, tweede lid: goedkeuring dan wel onthouden goedkeuring plannen bouw/verbouwing archiefbewaarpplaatsen gemeenten/waterschappen.

Op grond van Politiewet 1993 art. 45, het Besluit beheer regionale politiekorpsen 1994 en Archiefwet art. 40 gelden alle bovenstaande bepalingen, inclusief de regeling van het provinciale toezicht, ook voor respectievelijk de archieven van de politieregiokorpsen en van die Wgr-regelingen, waar provincies of rijksinstellingen geen deel van uitmaken.

Naast de Archiefwet 1995 zijn de inspectietaken per provincie vastgelegd in een provinciale Archiefverordening, vastgesteld door Provinciale Staten. Ter illustratie treft u bijgevoegd de Archiefverordening van de provincie Gelderland (**Bijlage 1**). Deze is opgesteld naar een landelijk model, de archiefverordeningen van andere provincies zijn vrijwel gelijklopend.

1.2 Voor het provinciale toezicht, zoals benoemd in artikel 33, lid 1 en in artikel 38, lid 1 van de Archiefwet 1995, geldt dat de taken ‘verwerving van informatie’ en ‘beoordeling van informatie’ (signalerend toezicht) zijn belegd bij de provinciaal archiefinspecteur. De taak ‘interventie’ (interveniërend toezicht) is, zoals is vastgelegd in artikel 34, lid 1 en artikel 39, lid 1 van de Archiefwet 1995, belegd bij het College van Gedeputeerde Staten.

Ten aanzien van het provinciale toezicht zoals genoemd in artikel 28, lid 1 geldt dat de provinciaal archiefinspecteur is belast met de taken ‘verwerving van informatie’ en ‘beoordeling van informatie’, maar dat hier van interveniërend toezicht geen sprake is. De inspecteur rapporteert aan Gedeputeerde Staten, en indirect in het jaarverslag van de inspecteur, ook aan Provinciale Staten. Het College kan op basis van deze rapportage, al dan niet in opdracht van Provinciale Staten, maatregelen nemen.

Aanvullende toelichting:

De provinciebesturen hebben op grond van de Archiefwet 1995 een toezichthoudende taak ten aanzien van de archiefzorg (modern en historisch, papier en digitaal) bij gemeenten, waterschappen, regiopolitie en gemeenschappelijke regelingen. Het toezicht wordt ingevolge artikel 33, lid 1 en artikel 38 lid 1 van de Archiefwet uitgeoefend door de provinciale archiefinspecteur, die benoemd wordt door Gedeputeerde Staten en rechtstreeks verantwoording aflegt aan Gedeputeerde Staten. In het kader van dit toezicht kunnen provincies bestuursdwang uitoefenen bij eventueel wanbeheer.

Provincies zijn zorgdrager (= bestuurlijk verantwoordelijk) voor hun eigen moderne archieven. Ook op deze archieven oefent de provinciale inspecteur toezicht uit. De provincies brengen hun historische archieven van twintig jaar en ouder over naar de rijksarchieven in de provinciehoofdsteden, waarmee

deze overgaan in de zorg van de minister van OCW. Op de historische archieven van provincies en rijksinstellingen wordt geen toezicht uitgeoefend.

1.3 Op basis van de huidige wetgeving zoals vastgelegd in de Archiefwet 1995, de Algemene wet bestuursrecht, het Archiefbesluit 1995 en de provinciale archiefverordeningen, zijn bestuursorganen die vallen onder de inspectietaak van de provincie, verplicht tot het aanleveren van informatie en het afleggen van verantwoording hierover. Zie hiervoor artikel 33, lid 2 en artikel 38, lid 2 uit de Archiefwet 1995 en, als voorbeeld hoe deze verplichting doorwerkt in de provinciale archiefverordeningen, tevens artikel 13 en 16 uit de Archiefverordening van de provincie Gelderland.

1.4 De overheid heeft, als hoeder van de publieke informatievoorziening, de plicht de vrije toegang tot bronnen van informatie en cultuur te bevorderen en te bewaken. Archieven zijn van wezenlijk belang voor de democratische samenleving, de rechtstaat en de kennissamenleving. De zorg voor archieven in de zin van cultureel erfgoed, maar eveneens als bron van informatie, het beheer en de ontsluiting ervan, liggen ten grondslag aan de Archiefwet 1995 en de provinciale archiefverordeningen en daarmee aan de toezichthoudende taak van de provincies.

1.5 Op basis van de Archiefwet 1995 is in iedere provincie een door het College van Gedeputeerde Staten benoemde provinciaal archiefinspecteur belast met de uitvoering van artikel 28, lid 1, artikel 33, lid 1 en artikel 38, lid 1 van de archiefwet 1995. De werkzaamheden van deze provinciaal archiefinspecteur zijn vastgelegd in de provinciale archiefverordening. Voor een consistente en eensluidende uitvoering van de wettelijke inspectietaak is het LOPAI opgericht (Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecties).

1.6 N.v.t.

1.7 N.v.t.

2. Beschrijving

2.1. De generieke instrumenten zoals genoemd in het stramien voor de doorlichting lenen zich niet voor toepassing in plaats van het specifieke instrumentarium. Enerzijds voldoen ze niet omdat bij archieven doorgaans om handelen of niet handelen gaat en niet om besluiten die geschorst en vernietigd kunnen worden. De algemene taakverwaarlozingsregeling is een te zwaar instrument.

2.2. De toepassing van het betreffende toezichtarrangement staat in de Archiefwet 1995 vervat in artikel 34 en 39. De praktijk c.q. procedure ziet er als volgt uit (als voorbeeld: zie Archiefverordening van de provincie Gelderland, artikel 17):

1. De inspecteur inspecteert periodiek de archiefzorg van de bestuursorganen die onder zijn toezicht zijn gesteld. Hij maakt hiervan een verslag met een aantal te nemen maatregelen. Dit verslag bespreekt hij met het betreffende bestuursorgaan waarbij afspraken worden gemaakt ter verbetering van de archiefzorg;
2. Bij een vervolgininspectie beoordeelt de inspecteur de voortgang en de effecten van de door hem voorgestelde maatregelen;
3. Indien de inspecteur van oordeel is dat op basis van de verwerving van informatie en de beoordeling hiervan interventie nodig is, is de volgende procedure van toepassing;
4. De inspecteur deelt aan Gedeputeerde Staten mede, welke voorzieningen naar zijn oordeel door de zorgdragers moeten worden getroffen. Deze geven, voor zover zij dit nodig oordelen, hiervan kennis aan de zorgdragers;
5. De zorgdragers stellen Gedeputeerde Staten in kennis van de maatregelen, welke zij naar aanleiding van de kennisgeving bedoeld in het eerste lid hebben getroffen;

6. Wanneer Gedeputeerde Staten van oordeel zijn, dat de verplichting voor de archiefbescheiden zorg te dragen onvoldoende wordt nagekomen, kunnen zij, nadat de zorgdrager de gelegenheid is geboden zijn zienswijze naar voren te brengen, bepalen vóór welk tijdstip de door hen nodig geachte voorzieningen moeten zijn getroffen. De inspecteur brengt aan Gedeputeerde Staten ter zake verslag uit. Indien daaruit blijkt, dat nog niet of niet voldoende aan de verplichting is voldaan, dan kunnen Gedeputeerde Staten gebruik maken van de bevoegdheid bedoeld in artikel 34, eerste lid en 39, eerste lid van de Archiefwet 1995. Na het overleg bedoeld in artikel 34, tweede lid en artikel 39, tweede lid van de wet volgen zij daartoe de procedure omschreven in afdeling 3.4 en afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht (Gedeputeerde Staten treden in plaats van het onder provinciaal toezicht vallende bestuursorgaan en verzorgen de nodig gevonden aanpassingen op rekening van het betreffende bestuursorgaan).

A. Het instrument van bestuursdwang zoals vervat in artikel 34 en artikel 39 van de Archiefwet 1995 is toegesneden op de structuur van archiefzorg in Nederland. De praktijk leert dat Gedeputeerde Staten slechts in uitzonderlijke situaties gebruik behoeven te maken van hun bevoegdheid zoals benoemd in artikel 34 en artikel 39 van de Archiefwet 1995 (gemiddeld eens per twee jaar). Vaak is het gegeven dat Gedeputeerde Staten op basis van de Archiefwet 1995 bestuursdwang kunnen toepassen voldoende voor de onder provinciaal toezicht vallende bestuursorganen om zich te houden aan hun wettelijke verplichtingen en, na eventuele negatieve beoordeling door de provinciaal archiefinspecteur, zaken alsnog goed te regelen.

B. De andere instrumenten zoals genoemd in het stramien voor de doorlichting (zoals horizontale verantwoording en interne controle) zijn onvoldoende toereikend. Dit blijkt uit de praktijk van de provinciale archiefinspecties. Bij herhaling moet de onder punt 2.2. beschreven procedure, met op de achtergrond de mogelijkheid van bestuursdwang, uitgeoefend worden om de onder provinciaal toezicht vallende bestuursorganen aan te sporen hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de zorg voor archiefbescheiden uit te voeren. Indien deze instrumenten wel toereikend zouden zijn, dan zouden Gedeputeerde Staten nooit terug hoeven vallen op de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, c.q. de procedure hiervoor in gang te zetten.

3. Beoordeling

3.1 De noodzaak voor toezicht op archiefbescheiden ligt in het algemeen maatschappelijk belang van toegankelijkheid van archieven en transparantie van overheidsinformatie. De uitvoering van provinciale toezichttaken zoals vervat in artikel 28, lid 1, artikel 33, lid 1 en in artikel 38, lid 1 uit de Archiefwet 1995 worden geborgd door de aanstelling van een provinciaal archiefinspecteur. De meerwaarde van deze provinciale archiefinspecteur blijkt uit de rapportages aan Gedeputeerde Staten. Hierin wordt per onder toezichtstaande systematisch aangegeven wat de stand van zaken is wat betreft de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van zorg voor archiefbescheiden, wat hierin ontbreekt, welke voorzieningen getroffen dienen te worden, etc.

Op basis van de periodieke verslaglegging van de provinciale archiefinspectie ontstaat een gedegen beeld van de archiefzorg in het gebied van de archiefinspecteur. De inspectie is niet alleen van belang voor het uitoefenen van het in de wet vastgelegde toezicht, maar ook voor de ontwikkeling en bevordering van deskundigheid bij de onder toezichtstaande bestuursorganen. De provinciaal archiefinspecteur vormt namelijk een uitstekende schakelfunctie tussen enerzijds landelijke en provinciale wet- en regelgeving en anderzijds de implementatie daarvan. Het niveau waarop de provinciaal archiefinspecteur opereert, zo blijkt uit de praktijk, maakt het mogelijk om een goed evenwicht te realiseren en effectueren in benodigde vakinhoudelijke deskundigheid en inzicht in en kennis van het werkveld. Wanneer de taken van de provinciaal archiefinspecteur zouden komen te vervallen, zou dat niet alleen een adering voor het toezicht op de archiefbescheiden inhouden, maar zouden ook bovengenoemde zaken, die essentieel zijn voor de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving en voor de innovatie in de archiefsector (denk aan digitalisering) ernstig verwaarloosd worden.

3.2 Om u zo goed mogelijk te voorzien van bruikbare informatie, verwijzen wij u graag naar het 'Eindrapport Werkgroep Archiefinspectiefunctie, Fase 1' (**bijlage 2**). Dit rapport betreft een onderzoek naar archieftoezicht / inrichting van één archiefinspectiefunctie en is verschenen in het kader van het Convenant Archieven, dat in juli 2002 werd gesloten tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen.

In het onderzoek (verschenen in het voorjaar van 2006) wordt naar voren gebracht dat er momenteel sprake is van grote verschillen in het archiefwettelijk toezicht. Belangrijkste conclusies en aanbevelingen die moeten leiden tot een effectieve en efficiënte samenhang in het toezicht op het archiefwezen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, inclusief waterschappen en ZBO's, luiden als volgt. Zorgdragers bij rijk, provincies en gemeenten dienen een interne controlefunctie in te richten, terwijl het extern toezicht hiervan principieel gescheiden dient te worden en kan overschakelen naar systeemtoezicht (waar dat mogelijk is) en proportioneel toezicht. Het archieftoezicht wordt voor alle overheden dekkend geregeld d.w.z. zowel voor als na overbrenging van de bescheiden naar de archiefbewaarplaats en er moet eenheid hierin komen.

De conclusies uit het onderzoek werden tijdens het bestuurlijk overleg van 22 maart 2006 door alle partijen onderschreven.

Op basis van bovengenoemd onderzoeksrapport en het normatieve kader in het stappenplan-Alders, komen wij tot de volgende standpunten.

Algemeen

a. De interne controlefunctie zou vooropgesteld dienen te worden ten opzichte van de toezichtfunctie. Dit betekent dat het (verticaal) interbestuurlijk toezicht kan worden beperkt, omdat horizontale verantwoording en kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn. Het interbestuurlijk toezicht kan hierdoor overschakelen naar systeemtoezicht en proportioneel toezicht.

Signalerend toezicht

b. De toezichtfuncties verzamelen en beoordelen ten aanzien van gemeenten en waterschappen zoals vervat in artikel 33, lid 1 en in artikel 38, lid 1 van de Archiefwet 1995, dienen belegd te blijven bij de provinciaal archiefinspecteur. Zoals onder 3.1 aangegeven, is het beleggen van deze taken op provinciaal niveau zeer effectief. De inspecteurs in dienst van de provinciale archiefinspectie beschikken over de benodigde vakdeskundigheid (onder meer t.a.v. wet- en regelgeving), maar hebben daarnaast ook goed inzicht in en kennis van het werkveld. Zij staan dus op gepaste afstand van de onder toezichtstaande bestuursorganen;

c. er dient, conform het toezicht op gemeenten en waterschappen, toezicht te komen op provinciale archiefbescheiden. Deze signalerende toezichttaak kan belegd worden bij de rijksarchiefinspectie (tegenwoordig ondergebracht bij de erfgoedinspectie);

d. omdat het toezicht voor alle overheidslagen dekkend geregeld dient te worden, dienen ook de rijksarchieven onder toezicht te komen van de rijksarchiefinspectie;

e. de taken verzamelen en beoordelen dienen betrekking te hebben op de moderne én historische archieven van alle overheidslagen en er dient uniformering in de werkinstructies van de inspecties te komen ter voorkoming van willekeur.

Interveniërend toezicht

f. Het interveniërend toezicht dient georganiseerd te worden volgens het trapmodel; de één na volgende bestuurslaag is toezichthouder op de laag daaronder. Dit betekent dat gemeenten en waterschappen onder toezicht komen te staan van provincies en dat provincies op hun beurt onder toezicht komen te staan van het rijk. Toezicht op het rijk dient belegd te worden bij de minister van Binnenlandse Zaken. Wij achten dit model het meest effectief, omdat hiermee het bestuursorgaan waar de interveniërende bevoegdheid komt te liggen, tevens het bestuursorgaan is dat het meest betrokken is bij de onder toezichtstaande bestuursorganen en daarmee meerwaarde heeft vanwege gebiedskennis, de brede samenhang en integraliteit bij de afweging die mogelijk is en de mogelijkheden voor follow-up. Zoals het stappenplan-Alders voorstelt is nabijheid juist bij verbeterprocessen van groot belang, daar het de effectiviteit bepaalt. Daarnaast liggen in dit model het signalerend toezicht en interveniërend toezicht op hetzelfde bestuursniveau, hetgeen de betrokkenheid van het bestuur vergroot.



Bijlage 3.13.1

Reactie IPO

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

IPO-reactie op doorlichting van BZK over toezichtarrangement financieel toezicht op provincies en gemeenschappelijke regelingen

Verzoek commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

Bij brief van 25 januari 2007 (kenmerk DIT/18012007/4) legt de commissie de rapportage van BZK inzake het financieel toezicht op de provincies voor commentaar voor. De commissie vraagt de provincies om een reactie te geven op de resultaten van de doorlichting, met name op volledigheid en op aanvaardbaarheid. Tevens vraagt de commissie de provincies vanuit hun rol als toezichtgenieter te reageren op de uitvoerbaarheid van het toezichtarrangement op basis van concrete ervaringen. Daarnaast ziet de commissie graag de vraag beantwoord of de doorlichting overeenkomt met de normatieve uitgangspunten van het stappenplan-Alders. In onderstaande reactie zal het IPO zich concentreren op die onderdelen die van belang zijn voor het beantwoorden van de vraag: Is er een noodzaak voor financieel toezicht op de provincies?

Reactie op resultaten doorlichting met betrekking tot volledigheid en aanvaardbaarheid

Het IPO is van mening dat er in het algemeen een adequate beschrijving wordt gegeven van het huidige financieel toezicht op provincies zoals dat door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) wordt uitgeoefend.

Bij de beschrijving van het huidige toezichtarrangement (1.1) plaatst het IPO echter grote kanttekeningen bij de passage over het doel van het toezicht. BZK stelt: "Het voornaamste doel van toezicht is dat hiermee zoveel als mogelijk wordt voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit zullen leiden tot afwenteling op de collectiviteit." In het Gemeenschappelijk financieel toezichtskader staat echter een heel ander doel: "Met het toezicht wordt beoogd een gezonde financiële situatie bij gemeenten/provincies te bevorderen. Hiermee wordt een situatie bedoeld dat een gemeente kan voortbestaan zonder een beroep te doen op middelen van de collectiviteit van de gemeenten (via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) en niet onder curatele wordt gesteld of dat een provincie in de financiële problemen komt (er is geen artikel 12 voor provincies)." Het voorkomen van afwenteling op de collectiviteit slaat dus op de gemeenten en niet op de provincies. Het doel van het financiële toezicht op provincies is derhalve het bevorderen van een gezonde financiële situatie en het voorkomen dat een provincie in de financiële problemen komt. Het IPO is van mening dat de provincies in het verleden voldoende hebben laten blijken de verantwoordelijkheid voor gezonde financiën zelf aan te kunnen en is van oordeel dat de rol van de toezichthouder daarbij niet of nauwelijks van invloed is geweest. BZK erkent wel dat een art. 12 voor de provincies ontbreekt en dat in de laatste vier jaar – gezien het lage risicoprofiel voor de provincies – er ook geen reden was om een dergelijke regeling op te stellen. Het IPO wil zelfs verder terug gaan dan deze vier jaar. In 1994 is met de wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet overgegaan op terughoudend toezicht. De laatste keer dat daarna een provincie onder preventief toezicht is geplaatst, was in 1995. Overigens betrof het toen twee provincies

(Drenthe en Zeeland) wiens begroting naar het oordeel van BZK niet reëel in evenwicht waren.

Vervolgens stelt BZK dat mogelijk in de toekomst de financiële verhouding en de beleidsvrijheid wordt veranderd en dat in die hypothetische situatie het niet uitgesloten wordt geacht dat een provincie een beroep doet op een extra uitkering van het Rijk. Los van het feit dat het IPO zich zal verzetten tegen een dergelijke verandering, is het IPO van mening dat het doel van het toezicht pas moet veranderen als er daadwerkelijk sprake is van zo'n verandering van de financiële verhouding en de beleidsvrijheid van provincies.

Uitvoerbaarheid van het toezichtarrangement op basis van concrete ervaringen

De provincies ervaren het op hun uitgeoefende financieel toezicht als een verplichte maar overbodige activiteit. Hoewel we niet willen weerspreken dat in de gesprekken tussen IFLO en de afdelingen financiën van de individuele provincies zienswijzen worden uitgewisseld, is het rendement daarvan voor de provincies beperkt vanwege het hoge technisch-administratieve gehalte van het toezicht. Van een terughoudende rolopvatting van IFLO is geen sprake, gelet op de detailopmerkingen over vorm. Weliswaar is de bestuurlijke last van werkbezoeken en het beantwoorden van toezichtbrieven beperkt, maar ook in dit verband mag niet worden voorbijgegaan aan de noodzaak van verminderen van overbodige bestuurlijke lasten.

Normatieve uitgangspunten van stappenplan Alders

De beoordeling van de noodzaak voor financieel toezicht op provincies op basis van de normatieve uitgangspunten van het stappenplan Alders zou de kern van de doorlichting moeten zijn. Met name het expliciteren van het legitiem motief voor het financieel toezicht speelt daarin een belangrijke rol. Volgens BZK is het legitiem motief voor het financieel toezicht op provincies "het voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit zullen leiden tot afwenteling van het Rijk" in alle omstandigheden geldig. Zoals hierboven al bij onze reactie op de beschrijving van het huidige toezichtarrangement is aangegeven, zijn wij van mening dat BZK geen juiste beschrijving geeft van het doel van het financieel toezicht op provincies. Het doel van het financieel toezicht op de provincies is niet het voorkomen van afwenteling op de collectiviteit (of op het Rijk) maar het bevorderen van een gezonde financiële situatie en het voorkomen dat een provincie in de financiële problemen komt. En dat is volgens de normatieve uitgangspunten van het stappenplan Alders geen legitiem motief. BZK expliciteert - zonder daar een verdere argumentatie voor te geven - het voorkomen van afwenteling op het Rijk dus als legitiem motief voor het financieel toezicht op provincies. Er wordt zelfs gesteld dat het voorkomen van afwenteling op het Rijk geldt in alle omstandigheden. Dat is een heel vergaande stelling. Als dat waar zou zijn, dan zou er ook toezicht moeten zijn op elk individueel persoon of bedrijf, want het Rijk loopt altijd een risico dat een individueel persoon of bedrijf zijn financiële problemen afwentelt op het Rijk.

BZK stelt verder dat het legitiem motief van een financieel toezicht op de provincies ook in overeenstemming is met een aanbeveling die op 19 januari 2005 is aanvaard door het comité van ministers (Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states of the Financial resources of local and regional authorities). De door BZK aangehaalde artikelen staan echter niet in deze aanbeveling maar in de op 8 januari 2004 aanvaarde Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels. Maar los van deze ongelukkige fout zijn deze aanbevelingen niet bindend voor de lidstaten.

Kortom, het IPO is van mening dat de argumentatie dat er een legitiem motief is voor het financieel toezicht op de provincies, flinterdun is, c.q. dat er geen legitiem motief is.

Conclusie

Het IPO is van mening dat er in het algemeen een adequate beschrijving wordt gegeven van het huidige financieel toezicht op provincies zoals dat door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) wordt uitgeoefend. Van een terughoudende

rolopvatting van IFLO is echter geen sprake. Het doel van het financieel toezicht op de provincies is niet het voorkomen van afwenteling op de collectiviteit of op het Rijk, maar het bevorderen van een gezonde financiële situatie en het voorkomen dat een provincie in de financiële problemen komt. Er is dus geen legitiem motief voor het financieel toezicht op de provincies. Het financieel toezicht op de provincies is overbodig en kan worden afgeschaft. Op deze wijze kan een bijdrage worden geleverd aan het verminderen van overbodige bestuurlijke lasten.



Bijlage 3.13.2

Reactie VNG

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de Voorzitter Commissie DIT
Dhr. Dr. M. Oosting
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8020	DIT/18012007/4	5
onderwerp	ons kenmerk	datum
VNG reactie doorlichtingen 1e fase	BVI/ U200700684	27 april 2007

Geachte heer Oosting,

Naar aanleiding van uw schrijven d.d. 1 februari 2007 (kenmerk DIT/18012007/4) geven wij u een reactie op de doorlichtingen van de departementen en de provincies betreffende het interbestuurlijk toezicht. In eerdergenoemde brief vraagt u de VNG om een reactie te geven op de volledigheid en aanvaardbaarheid van de resultaten van de doorlichting. Tevens heeft u ons gevraagd of de doorlichtingen overeenkomen met de normatieve uitgangspunten van Alders.

Per onderzocht beleidsterrein geven wij een reactie op de doorlichtingen van zowel de departementen als van het IPO. Hieronder zijn de kernpunten van de VNG samengevat per beleidsdomein:

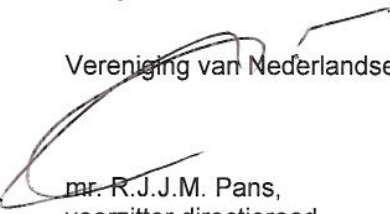
- 1. Veiligheid:** De VNG wil inzetten op het versterken van horizontaal toezicht. De noodzaak tot adequaat verticaal toezicht vanuit één bestuursorgaan wordt onderkend. Daarom pleit de VNG voor het Rijk als enige toezichthouder. Naast de generieke instrumenten acht de VNG het noodzakelijk dat de Minister een aanwijzingsbevoegdheid naar de veiligheidsregio's heeft.
- 2. WWB:** Voor de rechtmatigheid volstaat generiek toezicht met als aanvulling specifiek toezicht op de jaarrekening. Voor de doelmatigheid pleit de VNG ervoor dat de verantwoordelijkheid van de minister voor de werking van de wet uit de WWB verwijderd wordt. Hierdoor wordt WWB beperkt tot generieke instrumenten.

3. **Water:** Het toezicht is op dit moment op een adequate manier geregeld. Wel geeft de VNG aan dat de specifieke aanwijzingsbevoegdheid van provincie op het GRP (gemeentelijke rioleringsplan) niet noodzakelijk is. Vanuit waterschappen wordt door middel van riooloverstortvergunningen verkapt toezicht gehouden op de uitvoering van de WGW (wet gemeentelijke watertaken); dit acht de VNG niet wenselijk.
4. **Wro:** De VNG wil inzetten op professionalisering van horizontaal toezicht. Daarnaast wordt aangegeven dat er geen principiële keuze voor Rijk of provincie als interveniërend orgaan is, als er maar één interveniërend orgaan is. De VNG meent dat de huidige specifieke instrumenten een adequate aanvulling zijn op de generieke instrumenten. Hierdoor is een wijziging in de Wro niet strikt noodzakelijk. Maar dan moet er wel een verschuiving van toezicht op het proces naar toezicht op de inhoud plaats vinden.
5. **Wabo:** In beginsel moet elke bestuurslaag de middelen en mogelijkheden hebben om zichzelf te kunnen controleren. Vervolgens moet er bij de Wabo slechts één toezichthouder zijn, het Rijk. Deze stelt zich terughoudend op en hanteert alleen generieke instrumenten.

De volledige rapportages aangaande de bovengenoemde beleidsterreinen bevinden zich in de bijlagen.

Vertrouwende u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,


Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

VNG-reactie op de BZK-doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht Veiligheidsregio voor de Commissie DIT

1. Huidig toezicht op veiligheid

Het huidige toezicht bestaat uit twee toezichthouders; Rijk en Provincie. Het Rijk houdt via de Inspectie OOV toezicht op de kwaliteit en de effectiviteit van het hele stelsel van de brandweezorg en de rampenbestrijding in de praktijk. De Inspectie OOV toetst of de gemeenten, adequaat zijn voorbereid op mogelijke rampen en zware ongevallen. De provincies richten zich op de planvorming. Gedeputeerde Staten toetsen de planmatige voorbereiding (gemeentelijk rampenplan, regionaal beheersplan, organisatieplan en calamiteitenplan waterstaatswerken). De CdK toetst de rampenbestrijdingsplannen.

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten zijn op grond van de Wrzo belast met de voorbereiding en de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen. Elke gemeente moet daartoe een door de gemeenteraad vastgesteld rampenplan hebben. Zij dient in het rampenplan een overzicht te geven van de soorten rampen en zware ongevallen die de gemeente kunnen bedreigen. Omdat veiligheidsproblemen regelmatig het gebied van de afzonderlijke gemeenten overstijgen en specialistische kennis vragen, wordt de voorbereiding daarop in groter verband aangepakt. De organisatie van de rampenbestrijding is daarom georganiseerd op het regionaal niveau.

2. Doorlichting BZK en IPO

De rapportage vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan op hoofdlijnen worden onderschreven. Waar momenteel twee toezichthouders werk verrichten (ministerie en provincie) wordt in de voorstellen van het ministerie (en in het wetsvoorstel rond de veiligheidsregio) ingezet op één toezichthouder, namelijk de minister. Daarmee krijgt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) een grotere rol. Dit orgaan wordt dan het toezichthoudende orgaan. In het wetsvoorstel wordt de planvorming op het gebied van rampenbestrijding aanzienlijk verminderd. Daarmee kan ook de toetsing van plannen worden afgeschaft. Niet zozeer de inhoud van een plan, maar de daadwerkelijke uitvoering van processen moet leidend zijn in het toezichtregime. Hiermee wordt dus in feite meer op output en outcome gestuurd. Daarmee wordt planfixatie tegengegaan. De toetsing van de IOOV richtte zich overigens al op deze operationelere aspecten, de provincie had de rol van plantoetsers.

3. VNG positie: Hoe moet het toezicht vorm krijgen

Horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht is essentieel. In eerste instantie moet de gemeenteraad in positie worden gebracht om de veiligheidsregio te controleren. Pas op dat moment is er sprake van daadwerkelijk verlengd lokaal bestuur. Daar ligt immers in eerste instantie de democratische verantwoording. Op dit moment lijkt horizontaal toezicht in het geheel niet meegenomen te worden. Omdat de veiligheidsregio een vorm van verlengd lokaal bestuur is, zal juist de gemeenteraad een toezichthoudende rol moeten hebben op hetgeen er gebeurt in haar regio. Wellicht zijn er ook mogelijkheden in het onderling auditen van regio's.

Verticaal toezicht

De noodzaak van verticaal toezicht wordt op het gebied van veiligheid onderschreven. Zeker op het terrein van veiligheid, waarbij het bij rampenbestrijding en crisisbeheersing ook nog eens gaat om bovengemeentelijke, bovenregionale en in sommige gevallen zelfs nationale afstemming, is het

hanteren van een verticaal toezichtregime een voor de hand liggende. De burger in Nederland heeft immers overal recht op veiligheid. 'Checks and balances' worden op deze wijze gewaarborgd. Het streven naar het hebben van één toezichthouder wordt omarmd. Het ligt voor de hand dat dit de IOOV zal zijn, omdat het toezicht veel meer geconcentreerd zal worden op de feitelijk voorbereidingen. Dit is wat IOOV momenteel ook al doet. Omdat in de planvorming wordt gesneden, ligt het voor de hand de provincie de toezichthoudende rol te ontnemen. Voor wat betreft het te hanteren instrumentarium is er op dit moment zowel sprake van een generiek als een specifiek instrumentarium. Het specifieke instrumentarium staat op dit moment ter beschikking van de provincie en richt zich op de plantoetsing. Met het verdwijnen van deze rol, verdwijnen ook deze specifieke instrumenten. De minister zal toezichthoudend orgaan worden. In eerdere concepten van de wet op de veiligheidsregio wordt gesproken over het hebben van een specifieke instrument voor de minister naast het generieke instrumentarium. Het betreft het geven van een aanwijzing. Het ligt voor de hand dat de minister over specifiek instrumentarium beschikt omdat het generieke instrumentarium een te zwaar middel wordt geacht. Daarnaast kan men zich afvragen of de generieke instrumenten toegerust zijn op het functioneren in de praktijk van rampenbestrijdingsprocessen. De generieke instrumenten zijn meer gericht op de totstandkoming en juridische beoordeling van besluiten. Het doel van de toetsing is echter veel meer output en outcome gericht en gaat niet in op bestuurlijke besluitvorming. Juist het operationeel kunnen optreden wordt getoetst. Er staat dan een instrument binnen het generieke stelsel tot de beschikking van de toezichthouder en dat betreft taakverwaarlozing. Dit middel is echter dusdanig zwaar dat het doel en het middel niet in verhouding tot elkaar staan. Het hebben van een lichter middel wordt echter wel noodzakelijk geacht om een stok achter de deur te hebben als men in goed overleg niet tot de gewenste verbeteringen kan komen. De minister zou dan een aanwijzende bevoegdheid moeten hebben richting veiligheidsregio's. Daarbij betreft de minister de Commissaris van de Koningin. In de wijze waarop de provincie door middel van de CdK nu wordt betrokken door het ministerie bij het uitoefenen van interveniërend toezicht kunnen wij ons vinden.

Als belangrijke kanttekening wordt wel geplaatst, dat indien de IOOV de enige signalerend toezichthouder wordt, ook een kwaliteitsslag van de IOOV verwacht wordt. Haar taakstelling wordt immers licht uitgebreid. Een van de zaken die dient te worden opgepakt, is het gezamenlijk (samenwerking tussen de IOOV, de brancheverenigingen en de VNG) vaststellen van een geaccepteerd toetsingskader, gebaseerd op een geaccepteerd normenstelsel. Het uitwerken van kwaliteitscriteria waaraan veiligheidsregio's dienen te voldoen is hiervoor een absolute randvoorwaarde. Daarnaast zou de toezichthouder niet alleen kolomspecialisten moeten laten toetsen, maar juist ook een meer generalistische insteek moeten hebben, opdat voorkomen wordt dat technocratische normen de boventoon gaan voeren in een aandachtsgebied (veiligheid), waarbij die neiging al snel bestaat.

Water

Zoals gesteld in de rapportage is de relatie met waterwetgeving wellicht een aandachtspunt. Voor de calamiteitenplannen van waterschappen blijven Gedeputeerde Staten (GS) een rol hebben in het toezicht. Daar zit eveneens een verplichting in om deze plannen af te stemmen met plannen die door de veiligheidsregio worden gemaakt. Indirect kunnen GS daarmee alsnog hun invloed uitoefenen op de planvorming bij veiligheidsregio's. Overigens is het maar de vraag of het wenselijk is dat hier wel toezicht op planvorming wordt gehouden. Men kan ook bezien in hoeverre het mogelijk is om waterschappen te betrekken bij de doorlichtingen die de IOOV houdt bij veiligheidsregio's wanneer het om calamiteiten gaat. Daarmee wordt ook hier voorkomen dat het hebben van een plan belangrijker wordt geacht dan het daadwerkelijk kunnen handelen bij een eventuele calamiteit.

VNG-reactie op de SZW-doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht WWB voor de Commissie DIT

1. Toezicht onder de WWB

De juridische basis voor het toezichtarrangement is artikel 76 van de WWB. In deze bepaling is geregeld dat de minister van SZW toezicht houdt op de rechtmatige uitvoering van de wet door het college en op de doeltreffendheid van de wet. In de toelichting op de wet is aangegeven dat het toezicht op de rechtmatige wetsuitvoering zich richt op de individuele gemeenten, in tegenstelling tot het toezicht op de doeltreffendheid, dat zich richt op de landelijke resultaten en effecten van uitvoering van de WWB.

Het toezicht op de rechtmatige uitvoering heeft betrekking op de naleving van de in de WWB opgenomen voorschriften alsmede op de besteding van het re-integratiebudget overeenkomstig de wettelijke bestemming. De budgetten voor uitkeringsverstrekking en re-integratie zijn SZW-begrotingsposten en geen algemene middelen van de gemeente. De minister is hierbij verantwoordelijk voor een juist begrotingsbeheer.

Het toezicht op de doeltreffendheid van de wet richt zich op inzicht in en beoordeling van uitvoeringsresultaten en prestaties op landelijk niveau. Het gaat bij prestaties om de mate waarin de uitvoering van de wet door de gezamenlijke gemeenten bijdraagt aan het bereiken van de bedoelingen van de wet en wat daarvan effecten zijn. Die prestaties en effecten worden door de wetgever niet genormeerd.

De minister zal een afzonderlijke gemeente niet aanspreken op haar eigen beleid en prestaties behoudens in de (uitzonderings)situatie van een ernstige tekortkoming in de rechtmatigheid. Dit laat onverlet dat er voor het landelijke toezicht *informatie* wordt verzameld op gemeentelijk niveau, omdat een landelijk beeld wordt opgebouwd uit de bouwstenen van de feitelijke uitvoering die op het niveau van de afzonderlijke gemeente plaatsvindt.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) verzorgt het toezicht op de uitvoering van de Wet werk en bijstand. IWI is ingesteld met de invoering van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen in 2002.

2. Doorlichting SZW

Voor wat betreft het toezicht op de rechtmatigheid kan de VNG aansluiten bij de opmerkingen van BZK waarin BZK aangeeft dat ze het niet eens zijn met de argumentatie van SZW dat de rechtmatigheidscontrole in de WWB specifieke instrumenten behoeft. BZK is van mening dat generiek toezicht zou moeten verstaan. Daarnaast gaat vanaf het verantwoordingsjaar 2006 het toezicht ook via de jaarrekening, zij het nog met een bijlage met extra indicatoren. SZW maakt niet duidelijk waarom dit toezicht op rechtmatigheid niet volgens de generieke instrumenten plaats kan vinden.

Voor het toezicht op de doeltreffendheid geldt een analoge redenering. De argumenten voor het extra toezicht op de doeltreffendheid wordt niet duidelijk beargumenteerd. SZW geeft zelf ook aan dat het voornamelijk een gevolg is van het nog niet volledig vertrouwen van de gemeenten. Daarbij wordt aangevoerd dat het bij doeltreffendheid om het W-budget gaat; geld dat gemeenten krijgen om re-integratie te bekostigen. De doeltreffendheidscontrole richt zich met name op de besteding van dit budget. Officieel slaat het doeltreffendheidstoezicht natuurlijk op alles, volgens de wettekst van de WWB (de minister is verantwoordelijk voor de doeltreffendheid van de wet) maar in de praktijk zie je dat SZW voornamelijk over de besteding van het W deel veel wil weten, en veel bijzondere regels stelt. Tenslotte wordt aangevoerd dat het toezicht niet gelijk is aan beleidsevaluatie door het andere

perspectief, namelijk de bijdrage van gemeenten aan de doelen van de wet in tegenstelling tot de doeltreffendheid van de wet zelf. Deze argumenten vindt de VNG niet overtuigend. Reeds bij de invoering van de WWB hebben we het standpunt ingenomen dat de verantwoording over de doeltreffendheid van de wet eigenlijk niet onder het toezicht thuis hoorde, en dat bij een juiste financiële prikkel volstaan kan worden met rechtmatigheidscontrole. Immers de belangrijkste controle is in de WWB de horizontale controle van de gemeenteraad.

SZW heeft met ingang van het verantwoordingsjaar 2006 het principe van single information en single audit ingevoerd voor de gemeentelijke verantwoording over de WWB.. Dit betekent dat gemeenten zich over de regeling WWB niet langer aan SZW verantwoorden via het bekende Verslag over de uitvoering, maar via een nieuwe bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening. Dit is een stap op weg naar een heldere interbestuurlijke verhouding binnen de WWB. De VNG zou willen bepleiten dat in het vervolgtraject de sturingsfilosofie die voor het I-deel is ingevoerd, ook voor het W-deel gaat gelden.

Conclusie is dat er buiten de generieke instrumenten geen specifieke instrumenten van toezicht nodig zijn behoudens een specifieke controle op het specifieke W-budget budget. Alders stelt dat bij specifiek budget ook specifiek toezicht hoort.

3. VNG positie: hoe zou toezicht in WWB vorm moeten krijgen

Alles overziend pleit de VNG ervoor dat de rechtmatigheid in de WWB via de generieke toezichtsinstrumenten en via specifiek toezicht op de jaarrekening, zonder uitgebreide bijlagen, gecontroleerd zal worden. Voor het toezicht op de doeltreffendheid pleit de VNG ervoor om de verantwoordelijkheid van de minister voor de werking van de wet uit de wettekst van de WWB te verwijderen, en ook hier zich te beperken tot de generieke toezichtsinstrumenten. De gevoelde verantwoordelijkheid voor goede en effectieve wetgeving bij SZW kan worden afgedekt met de evaluatie van de WWB. Deze omslag kan mede dankzij nieuwe plannen in regeerakkoord plaatsvinden. In het regeerakkoord staat het voornemen om te komen tot een breed participatiebudget, waarbij alle gelden om mensen weer 'mee' te laten doen (inclusief inburgeringsgelden) in één budget worden samengevoegd. Dat is een zeer goede stap, maar die moet natuurlijk wel gepaard gaan met het stoppen van het specifieke toezicht op deze gelden, anders kunnen gemeenten nog steeds niet hun eigen afwegingen maken.

De partijen binnen suwi worden opgeroepen zelf afspraken maken om elkaar af te rekenen op prestaties. Deze afspraken zullen in de regio vorm moeten krijgen. Hierdoor, en ook door de plannen om een breed participatiefonds te creëren, vervalt de noodzaak tot specifiek toezicht op de besteding van het werkdeel.

VNG-reactie op de VROM-doorlichting en IPO-doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht RO voor de Commissie DIT

Algemeen

Voor het ro-terrein is binnen het interbestuurlijke toezicht het onderscheid tussen preventief toezicht en repressief toezicht essentieel. Preventief toezicht zal in deze notitie worden aangeduid met 'doorwerking van beleid' en repressief toezicht wordt beschreven als 'toezicht op uitvoering en handhaving'. Vaak wordt gesteld dat het belang van doorwerking van (hogere) beleid een zekere mate van verticaal toezicht op uitvoering en handhaving rechtvaardigt. De algemene argumenten die hierbij gelden zijn: het bewaken van hogere belangen, het voorkomen van afwenteling en het voorkomen van belangenconflicten tussen overheden.

De vraag is of deze argumenten ook gelden op het ruimtelijke terrein. Immers in de vorm van het burger bindende bestemmingsplan is de juridische borging van zowel het gemeentelijk als van hoger beleid verzekerd. Het bewaken van tegengestelde belangen is hierdoor in het toezichttraject minder van belang. Het accent ligt veel meer op een goede samenwerking bij de uitvoering.

Nieuwe Wro: doorwerking beleid en afschaffing preventieve plantoetsing

De nieuwe Wro biedt zowel het rijk als de provincies met betrekking tot de doorwerking van nationale respectievelijk provinciale belangen de volgende doorwerkingsinstrumenten:

Richtinggevend: vooroverleg bestemmingsplannen; opstellen algemene regels (provinciale verordening en rijks-amvb); proactieve aanwijzing; inpassingsplan; (buitenwettelijke) bestuurlijke en financiële afspraken);

Corrigerend: zienswijze bestemmingsplannen; reactieve aanwijzing.

De VNG is van mening dat de Wro een doorwrocht systeem bevat van normerende, toetsende en interventiebevoegdheden voor hogere overheden. Hiermee is de doorwerking van beleid voldoende gewaarborgd. Aangezien de doorwerking van Europese richtlijnen, amvb's en provinciale verordeningen daarnaast tevens wordt gecontroleerd door de gemeenteraden in het kader van het horizontaal toezicht, achten wij extra preventieve toezichtsarrangementen op de doorwerking van beleid (m.n. gemeentelijke plannen) in beginsel onnodig. In tegenstelling tot het IPO zijn wij niet van mening dat het afschaffen van het selectief toetsen van gemeentelijke plannen door de hogere overheid een verharding zal opleveren van de bestuurlijke verhoudingen, om de veel genoemde reden dat hogere overheden beleid vervolgens breder en scherper zullen formuleren in amvb's dan wel verordeningen en doordat ze meer gebruik zullen maken van de aanwijzingsbevoegdheid. Hoewel wij een dergelijke ontwikkeling niet geheel denkbeeldig achten, zal een en ander ons inziens niet tot onoverkomelijke problemen leiden. De sturingsfilosofie van de nieuwe Wro brengt nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden met zich en daarom ook ander soort verhoudingen tussen de overheidslagen; het is echter moeilijk - zo niet onmogelijk - om op voorhand exact te voorspellen hoe overheden hun instrumenten zullen inzetten en hoe zij zich ten opzichte van elkaar zullen voegen binnen het ruimtelijk planproces.

Bij het afschaffen van preventieve (plan)toetsing en bij meer nadruk op horizontale verantwoording hoort dat het verhaalsrecht met betrekking tot het niet nakomen van Europese verplichtingen door andere overheden wettelijk wordt geregeld. De huidige aansprakelijkheid van de staat is voor het rijk een argument op om preventief verticaal toezicht te willen blijven uitoefenen op een aantal gebieden. De VNG accepteert deze opvatting, zolang de risico's van een eventueel verhaalsrecht voor de gemeenten niet bekend zijn en ook niet kunnen worden gedragen. Het Europese recht richt zich primair tot de lidstaat. Die moet zijn verantwoordelijkheid nemen voor de implementatie en de uitvoering, niet alleen juridisch maar ook financieel.

Repressief toezicht: één onafhankelijke toezichtorganisatie t.b.v. handhaving en uitvoering

Het voorafgaande betekent een ondersteuning van het pleidooi voor één onafhankelijke uitvoeringsorganisatie met vertegenwoordigers uit de drie overheidslagen ten behoeve van het toezicht op uitvoering en handhaving. Immers aan de voorkant van het interbestuurlijke toezicht richt iedere overheid zich op de doorwerking van het eigen belang (eventueel met uitzondering van de horizontale verantwoording op het punt van de normstelling). Aan de achterkant kijkt een onafhankelijke instantie naar de uitvoering van het vastgestelde beleid en de handhaving daarvan, aangestuurd door de overheden gezamenlijk. Er is geen één op één relatie meer tussen beleidsmaker en toezichthouder op uitvoering en handhaving.

De keuze van interveniërend orgaan

Ten behoeve van het repressief toezicht zal één van de hogere overheden bovendien worden aangewezen om – indien noodzakelijk – te interveniëren. Momenteel worden interveniërende bevoegdheden vanuit de wet toegekend aan het Rijk; provinciale argumenten voor toekenning van de interveniërende rol op het gebied van de ruimtelijke ordening aan de provincie zijn betreffen: nabijheid van bestuur, zicht op ruimtelijke samenhang, verantwoordelijkheid voor integraliteit. Ook in de context van de nieuwe Wro behouden deze argumenten hun geldigheid.

De VNG heeft tot voor kort een drietal argumenten gehanteerd om vast te houden aan het Rijk als tweede lijnstoezichthouder.

1. Gegeven de relatie tussen het opstellen van wet- en regelgeving en de uitvoering ervan, verdient het aanbeveling om de verantwoordelijkheid voor het tweedelijnstoezicht toe te delen aan de bestuurslaag welke voor het overgrote deel belast is met het maken van wetgeving: het rijk. Het is logisch om het rijk te laten toezien op zaken (lees: wetgeving) die zij zelf tot stand heeft gebracht. Een extra schakel in de vorm van de provincie is onwenselijk.
2. De koppeling tussen de Wro en de Nota Ruimte, waarin de expliciete betrokkenheid van het rijk betreffende bufferzones, ruimtelijke hoofdstructuur, ecologische hoofdstructuur, mainports/brainports, etc. wordt beschreven, maakt het logisch om het rijk te laten toezien op zaken waarbij het – in de totstandkoming ervan – een belangrijke verantwoordelijkheid heeft.
3. De VNG verzet zich tegen een praktijk van twaalf toezichthouders waarbij het risico wordt gelopen, dat elke provincie zelfstandig het tweedelijnstoezicht zal gaan invullen.

Het IPO heeft onze argumenten in ogenschouw genomen en plaatst hier het volgende tegenover.

Ad 1. In algemene zin zou deze benadering betekenen dat bij iedere wet het rijk een toezichthouderfunctie zou moeten krijgen om langs die weg direct geconfronteerd te worden met de uitvoeringspraktijk. In het model van de gezamenlijk aangestuurde toezichtorganisatie komen uitvoeringsperikelen ook direct bij de rijksoverheid onder de aandacht, maar dan gezamenlijk gedragen. Tenslotte is het raadzaam om een scheiding aan te brengen tussen de rol van het rijk als wetgever (beleidsmaker, normsteller) en toezichthouder (zie hiervoor: met een gemeenschappelijke toezichtorganisatie vervalt de 1 op 1 relatie).

Ad 2. Voor de doorwerking van het rijksbeleid biedt de Wro al voldoende preventieve instrumenten (zie hiervoor). Verder geldt ook hier: liever geen vermenging tussen beleidsmaker en toezichthouder.

Ad 3. Iedere gemeente heeft hoe dan ook slechts te maken met één toezichthouder. Gegeven de verschillen in bestuurscultuur en in het ruimtelijke beleid per provincie en per gemeente is maatwerk in het toezicht nodig. De onafhankelijke toezichtorganisatie biedt de mogelijkheid om ervaringen in het toezicht uit te wisselen, van elkaar te leren en waar mogelijk generieke afspraken te maken. Over een uniforme aanpak met betrekking tot de wijze van interveniëren kunnen gezamenlijke afspraken worden gemaakt (zie hierna).

Een en ander heeft ertoe geleid dat de VNG geen principiële keuze maakt ten behoeve van het Rijk dan wel de provincie.

De wijze van interveniëren

In het wetsvoorstel Wro zijn de volgende toezichtbevoegdheden aan het Rijk toegedeeld: verscherpt toezicht; vorderen intrekken aanleg- of sloopvergunning (en via de Woningwet intrekken bouwvergunning); vorderen toepassing bestuursdwang of oplegging last onder dwangsom. De VNG hanteert het uitgangspunt dat het interveniërende toezichtsorgaan deze bevoegdheden vooral kan gebruiken op grond van de informatie die door de algemene toezichtsorganisatie (waarin de drie overheidslagen zijn vertegenwoordigd) wordt aangedragen. Van een zelfstandige beoordelingsruimte voor de uitoefening van voornoemde interventiebevoegdheden mag slechts met grote terughoudendheid gebruik worden gemaakt.

De VNG bepleit in het geval dat gekozen zou worden voor de provincie als interveniërend orgaan voor een uniforme aanpak in de toepassing van deze interventie-instrumenten. Wij willen hiermee het ontstaan van twaalf verschillende interventie-filosofieën voorkomen. Verwezen kan worden naar de gezamenlijke strategie die door de provincies is afgesproken met betrekking tot het toezicht op de gemeentelijke huisvesting van statushouders.

De grondhouding van een interveniërend orgaan zal in de lijn van de sturingsfilosofie van de Wro naar de gemeenten toe een zakelijke/professionele verhouding (moeten) zijn, gebaseerd op een goede inhoudelijke argumentatie, communicatie, ondersteuning, onderling respect en samenwerking. Bij de keuze in het nemen van maatregelen zullen de volgende overwegingen een rol spelen:

- is er sprake van een incidentele tekortkoming (bijv. gebrekkige uitvoering onderdelen bestemmingsplan). Dan kan men er bij de betrokken gemeente(n) wellicht voldoende op vertrouwen dat een en ander na een signaal (briefje of telefoontje) in orde komt (men kent zijn pappenheimers);
- is sprake van een structurele omstandigheid (bijv. niet-nakoming compensatieplicht EHS). Dan zal een provincie in overleg met de betrokken gemeenten (of alle gemeenten in een provincie) afspraken maken over een bestuurlijk traject tot verbetering;
- is sprake van een incidentele niet-naleving (bijv. toestaan bouwen in strijd met bestemmingsplan of zonder vergunning). Dan zal de mate van ingrijpen mede bepaald worden door de kennis die de provincie heeft van de lokale situatie en het inzicht in de feitelijke situatie (in samenhang met andere aspecten) en de bestuurlijke gevolgen van het laten voortbestaan van de situatie.

Dit zijn zomaar wat voorbeelden die in een stappenplan geobjectiveerd en geoperationaliseerd kunnen worden. De ervaringen met het rijk als interveniërend orgaan in de huidige situatie kunnen hierbij als inspiratiebron dienen. Dit geldt ook voor de programmatische aanpak van het toezicht door de VROM-Inspectie in de huidige situatie, die voorafgaat aan een eventueel formeel optreden van de toezichthouder.

Commentaar op de doorlichting van VROM en IPO

Zowel Rijk als provincies hanteren het vertrekpunt dat iedere overheid identieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft (tot en met de uitvoering) en uitsluitend opereert vanuit het eigen rijks-, provinciaal of gemeentelijk belang. Dit vertrekpunt leidt tot waarborgen in de nieuwe Wro voor een selectief en zorgvuldig afgewogen gebruik van de aan Rijk en provincies toegekende normerende, toetsende en interveniërende bevoegdheden richting gemeenten. Met VROM en IPO zijn wij van mening dat deze bevoegdheden Rijk en provincies zelfstandige mogelijkheden bieden tot adequate uitvoering.

VROM en IPO beschrijven daarnaast het noodzakelijke proces van inperking van preventieve toezichtsarrangementen vanwege het "pro-actieve" instrumentarium¹ aan bevoegdheden dat overheden in het kader van de nieuwe Wro wordt toegekend. De VNG herkent zich in deze gedachte, waarbij wij verwachten dat vormen van preventief toezicht - buiten de instrumenten van de nieuwe hoofdwet om - in de toekomst in z'n geheel tot het verleden zullen behoren.

In aanvulling hierop stellen wij dat een specifieke, selectieve toezichtsregeling ten behoeve van de doorwerking van (sectorale) wetgeving en belangen niet langer noodzakelijk is. Zoals duidelijk naar voren komt in het voorgaande achten wij de doorwerking van hogere belangen in gemeentelijk beleid afdoende gewaarborgd. Met betrekking hiertoe kan het stelsel van de Wro in combinatie met horizontaal toezicht door de gemeenteraad en repressief toezicht door middel van een gemeenschappelijk orgaan adequaat worden genoemd. Indien omstandigheden ertoe nopen bestaat voor hogere overheden uiteindelijk nog de mogelijkheid toevlucht te nemen tot generieke instrumenten als spontane vernietiging en taakverwaarlozing.

Uit de doorlichting van Rijk en Provincies blijkt dat partijen geringe betekenis toekennen aan horizontaal toezicht door de gemeenteraad. Er bestaat niet het vertrouwen dat de Raad het bestemmingsplan bij vaststelling toetst op de verwerking van hogere belangen in dit plan, omdat gemeenteraden het lokale belang voorop zouden plaatsen. Wij achten deze gedachte onjuist, aangezien de kans op interventies en rechtszaken zal toenemen bij het terzijde schuiven van een hoger belang. Geen gemeente(raad) is hierbij gebaat. Wij zijn van mening dat horizontaal toezicht op het punt van doorwerking juist waardevol kan zijn. Om die reden wijzen wij een pleidooi voor de instandhouding van selectief, preventief toezicht door een hogere overheid van de hand. Indien nodig kan aan de uitoefening van horizontaal toezicht op lokaal en regionaal niveau een systeem van kwaliteitszorg worden gekoppeld (denk bijvoorbeeld aan visitatiecommissies en benchmarking).

Tot slot kan worden opgemerkt dat de onafhankelijke organisatie die toezicht zal houden op de uitvoering en handhaving van gemeenten in de optiek van het ministerie niet geacht wordt te bestaan uit vertegenwoordigers van de drie overheidslagen, maar uit de VROM-inspectie. De VNG pleit nadrukkelijk voor een instantie die wordt gevormd uit drie bestuurslagen. In de eerste plaats omdat dit bevorderlijk kan zijn voor de kwaliteit binnen het proces van analyseren en verzamelen van informatie. Ten tweede vanwege de krachtige signaalwerking richting de afzonderlijke bestuurslagen waaruit blijkt dat de overheid als geheel gebaat is bij een hoogwaardige kwaliteit van uitvoering en handhaving. De VNG is van mening dat een gemeenschappelijke instantie het draagvlak voor het streven naar een beter uitvoerings- en handhavingsresultaat aanzienlijk zal vergroten.

¹ Bestaande uit: vooroverleg bestemmingsplannen, opstellen algemene regels (provinciale verordening en rijks-amvb), proactieve aanwijzing, inpassingsplan (zie ook pagina 1: "Nieuwe Wro: doorwerking beleid en afschaffing preventieve plantoetsing")

VNG-reactie op de VROM-doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht Wabo voor de Commissie DIT

Uitgangspunten Wabo

De Wabo integreert een groot aantal toestemmingstelsels uit onder meer Wm, Ww en Wro met de eigen verschillende systemen van interbestuurlijk toezicht tot één stelsel. Ook aan de Wabo ligt, evenals dat reeds bij de daaronder vallende wetten het geval is, het uitgangspunt ten grondslag dat de uitvoering zo veel mogelijk gedecentraliseerd plaatsvindt. De uitvoering vindt alleen op centraal niveau plaats voor zover daar expliciete redenen zijn.

Voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Wabo geldt dat het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleent ook is aangewezen als handhavend gezag. Er wordt gestreefd naar een situatie waar bedrijven en burgers daar waar mogelijk te maken krijgen met één bevoegd gezag, dat steeds een eenduidige en transparante procedure volgt, met toezichthouders die hun werkzaamheden onderling hebben afgestemd en zondig met één beschikking tot handhaving komen.

Het interbestuurlijk toezicht van het Inspectoraat-Generaal VROM op de naleving en de uitvoering en de handhaving van de Wabo door andere overheden heeft belangrijke raakvlakken met een aantal belendende beleidsterreinen. Op deze terreinen vindt thans nauwe samenwerking plaats tussen de betrokken rijksinspecties. De Wabo geeft aanleiding om deze samenwerking verder te versterken en verdere afspraken te maken over het voorkomen van bestuurlijke drukte bij de gemeenten en provincies. Coördinatie moet leiden tot één controle op alle verschillen Wabo-afsecten. Hiermee moet worden bereikt dat er niet alleen met betrekking tot het interveniëren maar ook met betrekking tot het verzamelen van informatie en de beoordeling daarvan één actie plaatsvindt.

Interbestuurlijk toezicht in de praktijk

Het interbestuurlijk toezicht op de Wabo gebeurt m.n. door de VROM-inspectie met de volgende specifieke toezichtsarrangementen:

- *Aanwijzing VROM*

Is nog niet eerder toegepast.

- *Aanwijzing GS*

Onbekend of dit ooit is toegepast; waarschijnlijker is dat de overheden er onderling uitkomen.

- *Aanwijzing GS m.b.t. organisatie handhaving*

In nog geen enkele provincie is het gekomen tot een aanwijzing omdat in de opstartprocedure de overheden al tot overeenstemming kwamen. VROM trekt hieruit de conclusie dat de uitoefening van de coördinatieteam door de provincies voldoet en dat de aanwijsbevoegdheden als stok-achter-de-deur hun nut bewijzen.

- *handhavingsverzoeken*

Het doen van en formeel verzoek tot handhaving aan een gemeente of provincie en het instellen van een beroep bij weigering kan een effectief instrument zijn bij het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht.

In gevallen waarin een bestuursorgaan al dan niet doelbewust afziet van bestuursrechtelijke handhavend optreden zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- niet haalbaar wettelijk termijn;
- bezwaarschriftprocedure leidt tot veel vertraging;
- door de bestuurrechter wordt gewoonlijk geen voorlopige voorziening getroffen die spoedig sanctionerend optreden mogelijk maakt;
- kost de behandeling van het beroep veel tijd.

Bij spoedeisende zaken leidt een verzoek tot handhaving dan ook doorgaans niet tijdig tot het beoogde resultaat. VROM concludeert dat om deze reden het belangrijk is dat de Minister van VROM beschikt over de bevoegdheid om te vorderen dat handhavend wordt opgetreden en dat hij zo nodig in de plaats van het bevoegde bestuursorgaan kan treden.

Voordat een formeel verzoek tot handhaving wordt gedaan vindt doorgaans overleg plaats met de betrokken gemeente. In gevallen waarin een gemeente uit eigen beweging besluit om handhavend op te treden kan veelal een formeel verzoek van de kant van het Inspectoraat-Generaal VROM achterwege blijven. Het Inspectoraat-Generaal VROM verzoekt of adviseert dan ook veel vaker om handhavend op te treden dan zou kunnen worden afgeleid uit het aantal formele verzoeken om handhavend op te treden. Van structurele taakverwaarlozing is in de onderhavige situaties geen sprake; wel van een specifieke en concrete tekortkoming in de uitvoeringspraktijk waarbij bijvoorbeeld de veiligheid, de duurzaamheid of de gezondheid in de concrete situatie in het geding kan zijn.

- vorderingsbevoegdheid en in-de-plaatstreding door de Minister van VROM

De vorderingsbevoegdheid is nog niet toegepast.

- interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaren

Het Inspectoraat-Generaal VROM kent vijf regiodirecties die - met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid - uniform opereren naar inhoud en werkwijze. Omdat regionale situaties verschillen, vindt wel situationeel bepaald maatwerk plaats. Prioriteiten worden voor een groot deel landelijk bepaald, en voor een beperkt deel regionaal. Vaak wordt gewerkt in teams van inspecteurs die uit verschillende regio's afkomstig zijn. Dit gebeurt zowel met het oog op een landelijk uniforme benadering als met het oog op efficiënte inzet van schaars beschikbare deskundigheid, en soms ook met het oog op capacitaire knelpunten in een regio.

Mening VNG op bovenstaande toezichtsarrangementen

VNG ziet het nut van bovenstaande toezichtsarrangementen maar deze zouden alleen in geval van ultimum remedium vervullen. Als uitgangspunt moet worden genomen dat elke bestuurslaag instaat is en daartoe ook de middelen heeft om zichzelf te controleren. Indien, op basis van afspraken tussen de verschillende overheidslagen blijkt dat gemeentelijke handhaving tekort schiet, wordt de hogere toezichthouder 'ingevlogen' en pleegt eventueel een interventie, waarna de toezichthouder weer uit beeld is en het lokale bestuur reageert op de interventie. Hierbij is sprake van proportionaliteit en uniformiteit tussen de toezichthouders volgens een aantal volgtijdelijke stappen, die zijn benoemd in een 'stappenplan regietaak Wet handhavingstructuur', waar de VNG zich in kan vinden. Het is een proces van actie, reactie, waarbinnen toezicht een aparte, afgebakende ultimum remedium vervult. In lijn met Alders houden provincie en Rijk rekening met de horizontale verantwoording in gemeenten. Indien deze goed wordt ingevuld stellen de provincie en het Rijk zich terughoudend op.

Knelpunten

Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer

Op 12 januari 2007 heeft er een ambtelijk overleg plaatsgevonden inzake kwaliteitseisen handhaving en de omgevingsvergunning tussen VNG, IPO, UvW en VROM. Op verzoek van het IPO tijdens dit overleg worden de nader uitgewerkte eisen uit het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer(BKHM) vooralsnog opgenomen in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (MOR) voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. Van belang voor de beslissing om deze eisen al dan niet in de ministeriële regeling te laten staan, zijn de uitkomsten van de evaluatie van de Wet handavingsstructuur eind 2007. De inzet van VROM is om parallel aan die evaluatie ex ante te evalueren wat de betekenis van deze eisen kan zijn voor de handhaving van het bouw- en r.o.-deel van

de omgevingsvergunning. Deze evaluatie zal mogelijk niet alleen gevolgen hebben voor het toepassingsbereik van de eisen maar ook voor fasering van de invoering ervan.

Dit is tegen de wens van de VNG en de UvW in die eerst de evaluatie van de Wet handhavingsstructuur eind 2007 willen afwachten. De VNG en de UvW stellen dat juist andersom ingestoken moet worden door pas een regeling invoeren als blijkt dat dat nodig is. Nu worden de bestuurlijke lasten onnodig verhoogd en wordt bij voorbaat de basis van de WABO (uniforme aanpak door 1 omgevingsvergunning) verlaten. Daarnaast zou ingezet moeten worden op de output i.p.v. het huidige proces.

Uit het stuk 'doorlichting van de provinciale toezichtsrelaties Milieu/Wabo' blijkt dat het IPO deze verplaatsing van inzet op proces naar output deelt. Het IPO stelt dat het risico van deze benadering is dat het interbestuurlijk toezicht niet direct bijdraagt aan het bereiken van het doel, namelijk de handhaving in de praktijk. Desalniettemin pleit het IPO in het stuk voor al dan niet tijdelijke invoering van deze BKHM in de Wabo. Wij pleiten voor het niet opnemen van BKHM in de Wabo en de evaluatie eind 2007 van de Wet handhavingsstructuur af te wachten. Wij hopen dat de commissie onze mening deelt.

Dubbel interbestuurlijk toezicht

Het IPO stelt dat op grond van de wet sprake is van dubbel interbestuurlijk toezicht. Dit geldt zowel voor de informatieverzameling, de beoordeling als het plegen van interventies. In het geval van de beoordeling van gemeenten kan gesteld worden dat deze qua structuur, omvang en aantal in principe voldoende kritische massa zouden moeten hebben om zelf een proces in te richten om een goede milieuhandhaving te borgen. En dus om slechts een lichte vorm van interbestuurlijk toezicht op toe te passen. In het geval van de beoordeling van de provincie lijkt er sprake van dubbele petten: GS verzamelen en beoordelen informatie over de milieuhandhaving door de provincie. GS hebben echter geen aanwijzingsbevoegdheid jegens de eigen provincie. De VROM-inspectie heeft in de huidige constellatie een interbestuurlijke toezichtrol ten aanzien van de provinciale (eerstelijns) handhaving. VNG deelt de mening van het IPO en pleit in het kader van vermindering bestuurlijke drukte en op basis van de code interbestuurlijke verhoudingen om deze dubbeling uit de wet te halen.

VNG-reactie op de VenW-doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht Water voor de Commissie DIT

De commissie Oosting evalueert thans het bestaande toezichtinstrumentarium en heeft als een van de onderwerpen het thema water (Waterwet) geselecteerd. Recent heeft de VNG een standpunt ingenomen op deze wet. De VNG gaf in haar reactie op deze wet aan dat de Waterwet nogal wat overbodig instrumentarium bevat die met name waterschappen richting gemeenten ter beschikking krijgen. Deze overbodigheid zit met name in de relatie met:

- de Wet gemeentelijke watertaken (WGW) die op 15 februari in de Tweede Kamer vastgesteld
- Wet ruimtelijke ordening (afgestemd met Niels)

In deze notitie wordt het VNG-standpunt ten aanzien van onnodige extra toezichtsinstrumenten vanuit de WW bovenop de WGW.

Standpunt VNG over toezicht water

De VNG is van mening dat met de WGW het toezichtsinstrumentarium naar gemeenten toe, op een adequate manier geregeld wordt. In de WGW worden in feite de bestaande taak, planvorm (inclusief toezicht) en heffing verbreed met regenwater- en grondwater.

Elke gemeente beschikt vanuit de oude wetgeving reeds over een wettelijk verplicht gemeentelijk rioleringsplan (Wet milieubeheer) dat wettelijk aan de volgende eisen voldoet:

- Art. 4.22: het GRP bevat een overzicht van de gevolgen van de riolering en de in het plan aangekondigde activiteiten voor de waterkwaliteit;
- Art. 4.23: bij de voorbereiding van het GRP worden betrokken de provincie, de zuiveraar (i.c. het waterschap) en de waterkwaliteitsbeheerder (i.c. het waterschap)
- Art. 4.24: de provincie kan een aanwijzing geven omtrent de inhoud van het GRP

De VNG kan zich in deze verbreding vinden en heeft hiervoor ook altijd gepleit. Het toezicht op het gemeentelijk beleid, is hiermee volgens de VNG adequaat geregeld.

Onnodig en overbodig instrumentarium uit de Waterwet

Vanuit de Waterwet worden echter een aantal instrumenten van waterschappen richting gemeenten geïntroduceerd, die ten opzichte van hetgeen reeds in de Wet gemeentelijke watertaken geregeld is en wordt, dubbelop en overbodig zijn en ook de gemeentelijke beleidsvrijheid te sterk onder druk zetten. De VNG heeft hiervoor in haar brief aan de Tweede Kamer aandacht gevraagd. De VNG heeft zich ten aanzien van deze wet uitgesproken tegen:

- de (overigens ook al bestaande) watervergunning voor gemeentelijke activiteiten inzake de publieke zorgplichten voor het inzamelen van afvalwater en overtollig regen- en grondwater waarmee de waterbeheerder aanvullende eisen aan de gemeente kan stellen bovenop hetgeen de gemeente in het GRP reeds heeft besloten en veelal is overeengekomen met waterschap en provincie;
- de nieuwe heffing op riooloverstortingen die de gemeente aan de waterbeheerder zou moeten gaan betalen;
- de mogelijke verplichte betrokkenheid van gemeenten bij door waterbeheerders op te stellen waterakkoorden.

Aanvullende overwegingen

1. Gemeentelijke riolering geen grote vervuiler

De invloed van het gemeentelijk rioolbeheer op het bereiken van de waterkwaliteitsdoelen, is beperkt. Uit de decembernota 2006 die het rijk onlangs naar de Tweede Kamer heeft gestuurd worden de riooloverstorten niet als belangrijke verontreinigingsbron genoemd. Uit bronnen en meetgegevens blijken riooloverstorten maar zo'n 2% van de totale vuiluitworp uit het afvalwatersysteem te veroorzaken: 98% van het vuil komt via het effluent van de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) van het waterschap in het water terecht. De invloed van de RWZI zelf op de waterkwaliteit bedraagt zo'n 30% en is daarmee weer kleiner dan de vervuiling uit de landbouw. De invloed van gemeentelijke activiteiten is al met al vooral lokaal van aard. Van noodzaak tot stringente sturing vanuit regionale overheden vanuit een regionaal belang, zal derhalve veelal geen sprake zijn.

2. Discussies over vergunningen leiden tot bestuurslasten, ambtelijke energie en schaden de interbestuurlijke verhoudingen

Er zijn 15.000 overstorten. De vergunningen voor deze overstorten veroorzaken veel bestuurslasten en daarnaast discussies met het waterschap. Vaak probeert het waterschap via vergunningen meer maatregelen en investeringen bij de gemeente af te dwingen dan de gemeente zelf op basis van het GRP in overleg met het waterschap heeft bepaald. Dit leidt soms tot rechtzaken. Met het oog op het GRP, is de riooloverstortvergunning al met al een voorbeeld van een overbodige vergunning. De VNG heeft er de voorkeur voor overstortlozingen via algemene regels (AMvB) te regelen.

3. Lokale financiering en lokale lastendruk

Alle gemeentelijke maatregelen, moeten door de gemeente zelf via de lokale heffingen (rioolrecht) bekostigd worden. Het afgelopen decennium is (mede onder druk van waterschappen en provincies) door gemeenten voor 3 miljard euro geïnvesteerd in vermindering van de vuiluitworp uit riooloverstorten en voor 2 miljard euro in sanering van de ongezuiverde huishoudelijke lozingen in het buitengebied.

4. Horizontale verantwoording in plaats van verticaal toezicht

De gemeente wordt dus naast 2 interne toezichthouders (gemeenteraad en rekenkamer) al met al dus ook met 2 externe toezichthouders geconfronteerd.

5. Brusselse KRW-resultaatsverplichting geldt niet uitsluitend voor waterschappen maar ook gemeenten

Vanuit de waterschappen wordt de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) vaak als argument gebruikt voor behoud van de vergunningsbevoegdheid. Dit is een onterecht argument, omdat de KRW-resultaatsverplichting geen betrekking heeft op de waterkwaliteit (waarvoor het waterschap inderdaad verantwoordelijk is) maar op het tijdig nakomen van maatregelen (waarvoor alle partijen aan de lat staan). De gemeente loopt dus net zoveel risico om een boete vanuit Brussel te krijgen als het waterschap als afgesproken en naar Brussel gerapporteerde maatregelen niet worden nagekomen.

6. Vergunning is een end-of-the-pipe maatregel

Vergunningen van het waterschap aan de gemeente worden aan het 'end of the pipe' gegeven. Een brongerichte aanpak verdient volgens iedereen de voorkeur. Het gaat hierbij dus om het op perceelsniveau (particulier, bedrijf en gemeente) goed omgaan met afval- en regenwater. De extra instrumenten vanuit de Waterwet hebben daarop echter geen betrekking. De VNG wil in samenwerking met het waterschap graag kijken hoe op perceelsniveau verontreiniging het beste voorkomen kan worden. De gemeente krijgt hiervoor instrumenten beschikbaar uit de WGW (verordening en wettelijk voorkeursvolgorde voor omgaan met regenwater in de vergunningverlening van gemeenten aan bedrijven).

7. Gemeente ook van het waterschap afhankelijk

De gemeente is ten aanzien van de aanpakken van haar wateropgave in bebouwd gebied deels afhankelijk van het beleid van het waterschap ten aanzien van de verdere afvoer van water uit de stad via

oppervlaktewateren (peilbesluit waterschap) en het transportsysteem naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI). De gemeente kan hierbij ook wensen hebben richting het waterschap (waterschap moet zorgen voor voldoende afvoercapaciteit). De gemeente heeft echter geen vergunningen om dit af te dwingen. Dit in tegenstelling tot het waterschap naar de gemeente toe. Volledig buiten de wetgeving om eisen waterschappen in toenemende mate ook een aansluitvergunning van gemeenten waarin strenge eisen worden gesteld aan kwaliteit en kwantiteit van het door de gemeente ingezamelde water. Hiermee wordt de gemeentelijk autonomie sterk beperkt. De Unie van Waterschappen heeft in haar reactie op de Waterwet gepleit voor een wettelijke basis voor deze aansluitvergunning. De VNG is daar uiteraard op tegen.

8. Relatie met vergunning van gemeente voor RWZI waterschap

Het waterschap/de Unie van Waterschappen verwijst ten aanzien van dit laatste punt vaak naar de vergunning die de gemeente aan het waterschap geeft voor de RWZI (dit is ook een inrichting). Dit is echter een verschil met de vergunningen van het waterschap aan de gemeente, omdat deze de uitoefening van de autonome en collectieve gemeentelijke overheidstaak ernstig kunnen inperken. Dit geldt niet voor de gemeentelijke vergunning aan 'het bedrijf RWZI'. Ik zal nog nagaan in hoeverre de eisen die aan RWZI's gesteld worden vooral een wettelijke basis (of AMvB) hebben danwel in hoeverre de gemeente hieraan ook aanvullende eisen aan het waterschap stelt. De beide situaties zijn echter niet vergelijkbaar.

Doorlichtingsrapportages toezichthouders rijk en IPO

Ten aanzien van de doorlichtingsrapportages van toezichthouders op watergebied kan ik melden:

1. IPO-reactie concentreert zich specifiek op waterschappen. Hierover heeft de VNG geen standpunt ingenomen.

2. IPO-UVW-stuk is mij bekend en is de gezamenlijke visie op de relatie provincie-waterschap. Dit stuk heeft geen gevolgen voor gemeenten en de VNG heeft hierover geen standpunt ingenomen.

3. In de beide stukken van het rijk (V&W) wordt op heldere wijze beschreven:

- De positie van de gemeente in de Waterwet: gemeenten zijn vooral betrokken in het interbestuurlijk samenspel, de bevoegdheden in de Waterwet inzake interbestuurlijk toezicht zijn met name toegespitst op de relatie rijk-provincie-waterschap. **VNG**: dit klopt als de definitie van toezicht beperkt wordt tot aanwijzing e.d. Als vergunningen, heffingen en te verplichten akkoorden, ook onder de definitie van toezicht vallen, is er echter weldegelijk sprake van (extra) toezicht op gemeenten.
- De rol van de Inspectie als 2^e lijns toezichthouder die waar mogelijk samenwerkt met andere waarbij als voorbeeld wordt genoemd het onderzoek van de VROM-Inspectie naar risicovolle (gemeentelijke) riooloverstorten en naar de wijze waarop waterschappen hun adviserende taak bij gemeentelijke rioleringsplannen invullen. **VNG**: om eerlijk te zijn is dit in de praktijk geen knelpunt. In de praktijk komt het veel vaker voor dat de VNG juist in discussies over extra toezichtsarrangementen die andere partijen consequent motiveren vanuit het bekende voorbeeld van 'de kleine gemeente' verwijst naar de inspectie als reeds bestaande mogelijkheid om gemeenten die er een potje van maken op de vingers te tikken.
- Waarom door het rijk niet gekozen is om het gemeentelijk waterplan te verplichten "Een verplicht waterplan voor de gemeenten zou denkbaar zijn, maar dit zou het planstelsel uitbreiden en de bestuurslasten verhogen. Dit is niet nodig omdat er al gemeentelijke plannen zijn die een goede basis bieden. Dit is in de eerste plaats het Gemeentelijke rioleringsplan (GRP) op basis van de Wet milieubeheer. In het kader van de invoering van de zorgplichten voor hemelwater en grondwater wordt dit plan verbreed. Ruimtelijke aspecten zullen een plaats krijgen in de

structuurvisies en bestemmingsplannen van de gemeenten op basis van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn de te nemen maatregelen door gemeenten op het gebied van water sterk verschillend vanwege de lokale omstandigheden. Gemeenten met veel waterproblemen stellen vaak op vrijwillige basis een waterplan op". **VNG**: is tegenstander van wettelijk verplicht waterplan omdat dit extra en onnodig is ten opzichte van GRP, en omdat gemeenten in toenemende mate op eigen initiatief al zulke plannen opstellen (150 gemeenten hebben er een, 60% is in elk geval begonnen met opstellen daarvan).



Bijlage 3.13.2

Reactie VNG

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de Voorzitter Commissie DIT
Dhr. Dr. M. Oosting
via secretariaat commissie DIT
mevr. J. Compagner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8020	DIT/18012007/4	6
onderwerp	ons kenmerk	datum
VNG reactie doorlichtingen 2e fase	BVI/U200700830	18 juni 2007

Geachte heer Oosting,

Naar aanleiding van uw schrijven d.d. 1 februari 2007 (kenmerk DIT/18012007/4) geven wij u een reactie op de doorlichtingen van de departementen en de provincies betreffende het interbestuurlijk toezicht. In eerdergenoemde brief vraagt u de VNG om een reactie te geven op de volledigheid en aanvaardbaarheid van de resultaten van de doorlichting. Tevens heeft u de VNG gevraagd of de doorlichtingen overeenkomen met de normatieve uitgangspunten van Alders.

Per onderzocht beleidsterrein geven wij een reactie op de doorlichtingen van zowel de departementen als van het IPO. Hieronder zijn de kernpunten van de VNG samengevat per beleidsdomein:

Interimwet stad en milieu

Vervolgens moet de provincie enig toezichthouder zijn met slechts de generieke instrumenten. Wel moet de provincie bekendmaken aan welke voorwaarden een bestemmingsplan moet voldoen. De provincies kan dit doen door een aanwijzing te geven bij het opstellen van het bestemmingsplan. Bij de nieuwe WRO krijgen de provincies deze mogelijkheid.

Luchtkwaliteit:

De VNG ziet het Rijk (Vrom) als enige toezichthouder. In tegenstelling tot de andere rapportages behoeft er voor de VNG geen wijziging van toezicht plaats te vinden betreffende Europese regelgeving.

Archiefwet

De VNG is van mening dat de interne controlfunctie op de informatievoorziening door overheidsorganen wettelijk verankerd dient te zijn. Het signalerend extern toezicht dient voor alle overheidsorganen 'dekkend' te worden geregeld en ondergebracht te worden bij één centrale organisatie. Het interveniërend extern toezicht op gemeenten dient naar het rijksniveau te gaan.

Huisvestingswet (huisvesting statushouders)

De VNG wil principieel één toezichthouder; het Rijk. De provincie moet zich bij de huisvesting van statushouders enkel beperken tot het stimuleren en faciliteren met eventueel de mogelijkheid om taakstellingen onder gemeenten her te verdelen.

Financieel toezicht

Behoud van huidig toezicht. De VNG is niet voor samenvoeging van provinciale toezichthouders in één instantie.

Drank- en Horecawet

In verband met realisatie van transparantie en lastenvermindering voor ondernemers, burgers en gemeenten is het noodzakelijk dat het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet bij gemeenten neergelegd wordt inclusief de toepassing van de bestuursboete als instrumentarium hiertoe. Het Rijk is de enige aangewezen toezichthouder met slechts generieke instrumenten.

Waterschapswet

De Waterschapswet ligt momenteel bij de 1^e Kamer. De VNG heeft over deze wet geen standpunten ingenomen; ook in het verleden niet. Deze wet gaat over de bestuurssamenstelling, verkiezingen en wijze van financiering van de waterschappen. Dit raakt de gemeente niet als bestuursorgaan. Ook een mogelijk aanknopingspunt betreffende de kostenverdeling tussen bevolkingsgroepen (buitengebied vs. bebouwd gebied) was voor de VNG nooit een aanleiding om een standpunt over de Waterschapswet in te nemen. De VNG ziet daarom geen reden op de doorlichtingsrapportage te reageren. De taakuitoefening van waterschappen (zoals verwoord in de Waterwet) raakt gemeenten uiteraard wel en hierover heeft de VNG reeds haar reactie gegeven.

De volledige rapportages aangaande de bovengenoemde beleidsterreinen bevinden zich in de bijlagen.

Vertrouwende u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Bijlage 1:

VNG-reactie op de doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht bij de Interimwet stad en milieubenadering voor de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

0 Algemeen

De Interimwet Stad en Milieubenadering is per 1 februari 2006 in werking getreden en heeft een geldigheid van vijf jaar. De Interimwet geeft gemeenten de mogelijkheid om via gebiedsgericht beleid specifieke oplossingen te zoeken voor lokale specifieke omstandigheden. Het doel van de Wet is de beschikbare ruimte intensief te benutten en daarbij de lokale leefkwaliteit te optimaliseren in zowel stedelijk als landelijk gebied. Eén van de belangrijkste criteria daarbij is dat de leefkwaliteit door de plannen er per saldo beter van moet worden. Mocht daarbij blijken dat het niet mogelijk is om aan alle milieukwaliteitsnormen te voldoen, dan kan, onder strikte voorwaarden, een milieukwaliteitsnorm worden overschreden. Het gaat hierbij om normen op het gebied van geluid, lucht, bodem en stank. Een overschrijding van een milieukwaliteitsnorm moet altijd worden gecompenseerd voor de betrokken bewoners, zelfs zodanig dat de leefkwaliteit er per saldo op vooruit gaat. Een besluit om af te wijken moet altijd vergezeld gaan van een gezondheidskundig advies van de GGD.

Uiteindelijk is het de bedoeling om de Stad en Milieubenadering te verankeren in de Wet milieubeheer en (toekomstige) Wet ruimtelijke ordening.

1. Inventarisatie

1.1

In de Interimwet zijn een tweetal toezichtarrangementen opgenomen waarbij sprake is van een provinciale toezichtrol:

1. De Interimwet bevat een koppeling tussen een besluit tot afwijken (stap 3-besluit) en (de herziening van) het bestemmingsplan. Hiermee wordt beoogd zowel inhoudelijk als procedureel een stimulans te geven aan de samenwerking tussen ruimtelijk en milieubeleid. De Interimwet bepaalt dat de gemeente het voornemen om een stap 3-besluit te nemen moet melden aan de provincie, met afschrift aan de VROM-inspectie. Het uiteindelijke stap 3-besluit moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de provincie. Bij de vigerende Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is de provinciale goedkeuringsbevoegdheid van het bestemmingsplan gekoppeld aan een goedkeuringsbevoegdheid van het stap 3-besluit.
Bij inwerkingtreding van de nieuwe Wro betekent dit dat de goedkeuringbevoegdheid van de provincie van het stap 3-besluit gepaard zal gaan met de bevoegdheid tot geven van een bindende aanwijzing. Onder de nieuwe Wro wordt de reguliere goedkeuring van alle bestemmingsplannen vervangen door een selectief door de provincie te gebruiken (reactieve) aanwijzingsbevoegdheid die alleen kan worden toegepast als sprake is van een in het geding zijnd provinciaal belang (referentiekader streekplan c.a.) dat niet goed wordt geborgd in het bestemmingsplan.
2. Er is een rapportageverplichting voor gemeenten en provincies opgenomen die per Ministeriële Regeling nader is uitgewerkt. Gemeenten dienen jaarlijks te rapporteren over een stap-3 besluit. Eenmaal per twee jaar rapporteren provincies aan het rijk over de doeltreffendheid en de effecten van de wet.

1.2

Geen opmerkingen

1.3

Ad 1: Gedurende de Experimentenwet Stad en Milieu lag de begeleiding van het proces en de uiteindelijke goedkeuringsbevoegdheid bij de minister van VROM. In de Interimwet stad en milieubenadering liggen deze bij Gedeputeerde Staten (GS). De gemeenteraad stelt een bestemmingsplan vast, met daaraan gekoppeld een besluit om af te wijken van een milieukwaliteitsnorm. Beide besluiten worden gelijktijdig ter goedkeuring voorgelegd aan GS, die beide beoordelen. Indien aan beide besluiten goedkeuring wordt verleend, geldt ter plaatse van het plangebied deze nieuwe milieukwaliteitsnorm. De gemeenteraad kan besluiten om tijdelijk of permanent af te wijken. De afwijking moet geregistreerd worden in het Kadaster.

Ad 2: Gemeenten rapporteren jaarlijks aan de provincies en leggen daarmee verantwoording af over de uitvoering van een stap 3-besluit en het daaraan voorafgaande proces. Provincies rapporteren tweejaarlijks aan de minister van VROM, die dit op haar beurt rapporteert aan de Tweede Kamer.

1.4

De provincie beoordeelt of alle belangen voldoende zijn afgewogen, of de betrokkenheid van partijen voldoende is ingevuld en of voldoende rekening is gehouden met ingebrachte adviezen en bedenkingen. Provincies beoordelen dus het proces en voeren geen inhoudelijke toetsing uit.

1.5

Er zijn geen bijzondere organisatorische voorzieningen getroffen. Het toezicht is ingebed in de bestaande provinciale organisatie en procedureel gekoppeld aan het goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan.

1.6-1.7

Er bestaan raakvlakken tussen de goedkeuringbevoegdheid van bestemmingsplannen en het afgeven van Wm-vergunningen aan bedrijven. Als een stap 3-besluit niet wordt goedgekeurd is dit tevens van invloed op de afweging rondom genoemde besluiten.

2. Beschrijving

Onder de werking van de oude experimentenwet is 3 keer goedkeuring verleend aan een stap 3-besluit. In de andere gevallen bleek een dergelijk besluit uiteindelijk niet nodig. Onder de nieuwe Interimwet die sinds februari 2006 van kracht is, is nog geen stap 3-besluit genomen c.q. goedgekeurd door de provincie, veelal omdat in stap 1 (milieu vroegtijdig betrokken) en stap 2 (samen zoeken naar oplossingen) van de procedure een oplossing werd gevonden. Betrokkenheid van de provincie in de voorfase van het traject (de stappen 1 en 2) is er ook op gericht om het afwijken van milieukwaliteitsnormen overbodig te maken.

De jaarlijkse rapportageverplichting van gemeenten aan provincies heeft als doel de werking van de Interimwet te monitoren. Vervolgens rapporteert de provincie aan het rijk. Het rijk wil hiermee inzicht verkrijgen in de concrete toepassing van de wet.

3. Beoordeling

3.1

In de Interimwet is sprake van een meldingsverplichting van de gemeente aan provincie, een goedkeuringsbevoegdheid van de provincie en een rapportageverplichting van de gemeente aan de provincie. Dit betekent dat de provincie ruimtelijke ontwikkelingen kan tegenhouden.

Bij inwerking treden van de nieuwe Wro kan de provincie een bindende aanwijzing geven, waarbij maatregelen kunnen worden afgedwongen. Provincie kunnen dit vooraf of achteraf doen. Bij voorkeur geeft de provincie vooraf –bij de melding- al aan welke voorwaarden zij stellen aan het bestemmingsplan.

De verplichte melding maakt het mogelijk om in een vroegtijdig stadium een aanwijzing te geven en overleg te voeren tussen gemeente en provincie waarbij de provincie een adviserende rol vervult (open planproces).

3.2

a. de goedkeuringsbevoegdheid zou wat de VNG betreft moeten worden gewijzigd. Zoals ook het IPO voorstelt zou het stap-3 besluit gelijktijdig met herziening van het bestemmingsplan aan de raad moeten worden voorgelegd en door de raad moeten worden vastgesteld. In het voortraject kan de provincie haar voorwaarde daaraan stellen. Daarmee worden de procedures verkort en worden dubbele procedures voorkomen. Overigens heeft ook de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel, waarbij de goedkeuringsbevoegdheid verschoof van het rijk naar de provincie, het provinciaal toezicht expliciet als voorwaarde gesteld om te kunnen instemmen met de Interimwet. Het motief van specifiek toezicht ligt vooral in de Tweede Kamer gewenste extra waarborg dat zorgvuldig wordt omgegaan met de in het geding zijnde belangen en betrokken partijen.

b. De rapportageverplichting is nuttig omdat het rijk via de provincie zicht krijgt op de praktijk van de werking van de Interimwet en hiermee rekening kan houden bij het formuleren van definitieve wetgeving. Zoals al gesteld is hierbij geen sprake van een interventiemogelijkheid.

Bijlage 2:

VNG-reactie op de doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht bij de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) voor de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

0 Algemeen

De Tweede Kamer heeft ingestemd met bedoeld wetsvoorstel. Na verwerking van enkele amendementen is het doorgestuurd naar de Eerste Kamer waar het op dit moment ter behandeling voorligt. Met het wetsvoorstel wordt het vigerende Besluit luchtkwaliteit 2005 vervangen. Belangrijke nieuwe elementen in de wet zijn het onderscheid tussen projecten die wel dan wel niet in betekenende mate van invloed zijn op de luchtkwaliteit, de mogelijkheden om in overschrijdingssituaties op gebiedsniveau te salderen en een op Rijksniveau vastgesteld actieprogramma, waarin het Rijk en de decentrale overheden samenwerken om (dreigende) overschrijdingssituaties ongedaan te maken. In een Ministeriële Regeling zal onder meer de coördinerende rol van de provincie nader invulling krijgen.

1. Inventarisatie huidige stelsel

1.2

In het wetsvoorstel zijn een tweetal toezichtarrangementen opgenomen, waarbij sprake is in sterke mate sprake van verticaal toezicht:

Artikel 5.9: Bij overschrijding van de plandrempel voor stikstofdioxide stelt de gemeenten een plan op. De gemeenteraad stelt het plan vast. De gemeente is vervolgens verplicht de provincie in kennis te stellen van het vastgestelde plan en het naar de provincie te sturen. De provincie bundelt (en niet: toetst!) de plannen, voegt hun gegevens toe en stuurt ze door naar het Rijk.

Artikel 5.23: Het Rijk heeft een aanwijzingsbevoegdheid naar provincies en gemeenten indien deze de maatregelen zoals opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) (art. 5.12) niet naar behoren uitvoeren.

1.3

De verplichting van het geven van informatie en het afleggen van verantwoording in het kader van het NSL moet nog nader worden ingevuld. De monitoringssystematiek zal bij Ministeriële Regeling nader worden geregeld.

1.6-1.7

Er bestaan raakvlakken met de goedkeuringbevoegdheid van bestemmingsplannen, het afgeven van Wm-vergunningen aan bedrijven en het nemen van Tracébesluiten. Indien de plandrempel voor stikstofdioxide wordt overschreden zal dit van invloed kunnen zijn op de afweging rondom genoemde besluiten.

2. Beschrijving

2.1

Onthouding van goedkeuring van bestemmingsplannen komt regelmatig voor. Dit kan consequenties hebben voor de mogelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden waar de normen voor luchtkwaliteit worden overschreden. De inzet van generieke instrumenten zoals schorsing/vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing is niet aan de orde omdat de provincie in genoemd toezichtarrangement geen interventierol is toebedeeld.

2.2

Op basis van het vigerend Besluit Luchtkwaliteit 2005 inventariseren en beoordelen gemeenten jaarlijks de luchtkwaliteitsgegevens voor stikstofdioxide en rapporteren hierover aan de provincies. De provincies bundelen deze gegevens en voegen er hun gegevens aan toe. Het Rijk rapporteert vervolgens aan de Europese Commissie in de vorm van een samenvatting van de aangeleverde provinciale rapportages.

De provincies vatten hun coördinerende rol bij luchtkwaliteit breed op. De actieve bestuurlijke rol naar gemeenten, voeren overleg en geven adviezen aan de gemeenten, passen bij de samenwerking tussen de overheden. Een uitdagende toezichthoudende rol (controle op de gegeven en interventie) niet. Dit leidt tot dubbel toezicht en voor de gemeenten tot een onduidelijk situatie. De rapportages zijn op dit moment dermate afhankelijk van externe factoren (bijv. nieuwe wetenschappelijk inzichten en weerinvloeden) dat deze zeer sporadische bruikbaar zijn voor luchtkwaliteitsbeleid.

3. Beoordeling

3.1

Provincies pleiten sterk voor een interventiemogelijkheid. Wij vinden dat dubbeltoezicht zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. In dat opzicht pleiten wij voor één toezichthoudende instantie nl het rijk/de minister van VROM.

3.2

- a. Het toezicht voortvloeiend uit artikel 5.9 zou naar ons oordeel niet moeten veranderen, omdat sprake van een in de tijd begrensde toezichtrol die geldt tot inwerkingtreding van de Europese normen voor stikstofdioxide (2010, of enkele jaren later als de Europese Commissie daartoe mocht besluiten). Wij hebben echter wel sterk onze twijfels over nut van de rapportages nu deze jaar in jaar uit sterk door externe factoren (bijv. nieuwe wetenschappelijk inzichten en weerinvloeden) lijken te worden beïnvloed. Wij realiseren ons echter dat het hier een Europese verplichting betreft. Wijziging op dit punt van de richtlijn is op dit moment niet opportuun.
- b. Het toezicht voortvloeiend uit artikel 5.23 (aanwijzingsbevoegdheid in het kader van het NSL) zou naar ons oordeel niet moeten veranderen en alleen bij de minister van VROM moeten blijven liggen als coördinerend bewindspersoon.

Bijlage 3:

VNG-reactie op de doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht bij de archiefwet voor de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

1. Huidige stelsel

1. Algemeen

Zorg, beheer en toezicht

De Archiefwet 1996 kent het onderscheid in zorg, beheer en toezicht. Bij de gemeenten is de zorg in handen van het college van B&W, zorgdrager geheten, die dit moet doen op basis van een gemeentelijke archiefverordening. Het beheer van de archiefbewaarplaats, waarin de te bewaren gemeentelijke archiefbescheiden ouder dan 20 jaar worden ondergebracht, is de verantwoordelijkheid van de gemeentearchivaris of bij afwezigheid de gemeentesecretaris. Meerdere gemeenten mogen een archiefbewaarplaats en een beheerder daarvoor aanwijzen.

Voorts moet opgemerkt worden dat de Archiefwet, het Archiefbesluit en drie van de daarbij behorende archiefregelingen zeer gedetailleerde bepalingen bevatten.

Intern toezicht/interne controle

De gemeentearchivaris of bij afwezigheid de gemeentesecretaris heeft op basis van de Archiefwet naast de beheerstaak ook het interne toezicht op de nog niet naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden: dit zijn alle te bewaren gemeentelijke stukken, digitaal en papier, veelal jonger dan 20 jaar.

In de praktijk verschilt de vormgeving van het interne toezicht aanmerkelijk.

Bij veel kleinere gemeenten gebeurt dit vaak door de gemeentesecretaris, terwijl bij grotere gemeenten naast de gemeentearchivaris ook interne archiefinspecteurs worden aangesteld.

Extern toezicht

Het extern toezicht op de zorg voor de archiefbescheiden is in handen van het college van GS, die dit moet doen op basis van een provinciale archiefverordening en zich daarbij op eigen kosten moet laten bedienen van een provinciale archiefinspecteur (in sommige provincies zijn dat er meer). Indien het college van B&W niet voldoet aan zijn zorgverplichtingen kan het college van GS bestuursdwang toepassen. Voorts moet het college van B&W plannen voor (ver)bouw, (her)inrichting en in gebruik neming van gebouwen of delen daarvan als archiefbewaarplaats laten goedkeuren door het college van GS.

Kanttekeningen

In de praktijk blijkt het volgende: het extern toezicht op de zorg is moeilijk te onderscheiden van toezicht op beheer; de provinciale archiefinspecteurs hebben naast de inspectiefunctie ook een adviesfuncties voor bestuurders en ambtenaren van gemeenten zowel individueel als in de vorm van landelijke modellen, het toezicht vereist ook door de digitalisering steeds meer specialisme dat per provincie moeilijker te leveren is dan vanuit een landelijk niveau en het toezicht verschilt per provincie zowel kwantitatief als kwalitatief (er wordt ook wel gesproken over de rekkelijken en de preciezen). Overigens trachten de provinciale archiefinspecteurs dit laatste te voorkomen door steeds meer te gaan samenwerken.

2. Archiefconvenant 2002-2006

Verschillen in toezicht aanleiding voor onderzoek

In het kader van het door de staatssecretaris van OCW, IPO, VNG en UvW gesloten Archiefconvenant 2002-2006 is onder andere besloten onderzoek te doen naar een mogelijk andere opzet voor de archiefinspectiefunctie bij de diverse overheden. Deze verschilt namelijk aanmerkelijk.

Bij het rijk is er extern toezicht op de niet overgebrachte archiefbescheiden van de departementen m.u.v. OCW en geen extern toezicht op de overgebrachte.

Bij de provincies is in het geheel geen extern toezicht.

Bij de gemeenten is er extern toezicht op alle soorten archiefbescheiden.

Dit verschil wordt des te opmerkelijker nu in de provinciehoofdsteden de archieven van rijk, provincies en gemeenten veelal samengaan in regionaal historische centra.

Bevindingen onderzoek archiefinspectiefunctie

De bevindingen van het onderzoek naar de archiefinspectiefunctie dat in het voorjaar van 2006 is verschenen en waarbij ook lokale, provinciale en landelijke inspecteurs waren betrokken, zijn als volgt.

Zorgdragers bij rijk, provincies en gemeenten dienen een interne controlefunctie in te richten, terwijl het extern toezicht hiervan principieel gescheiden dient te worden en kan overschakelen naar systeemtoezicht (waar dat mogelijk is) en proportioneel toezicht. Het archieftoezicht wordt voor alle overheden dekkend geregeld d.w.z. zowel voor als na overbrenging van de bescheiden naar de archiefbewaarplaats en er moet eenheid hierin komen.

2. Reactie op de doorlichtingen door OCW en IPO

De beschrijving van het huidige systeem en zijn knelpunten door OCW en het IPO klopt.

3. Wat wil de VNG

1. Toetsing aan uitgangspunten Alders

Al eerder heeft de VNG gesteld dat het Archieftoezicht niet voldoet aan de uitgangspunten van Alders zoals het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden, van patstellingen en van belangenverstrengeling en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden. Wel voldoet het aan het uitgangspunt van een hoger grensoverschrijdend algemeen belang, namelijk de kwaliteit van de informatievoorziening door de verschillende overheden ten behoeve van de burgers nu en in de verre toekomst.

2. Toekomstig systeem

De VNG onderschrijft evenals OCW en IPO de bevindingen van het onderzoek naar de archiefinspectiefunctie in het kader van het Archiefconvenant 2002-2006. Zorgdragers bij rijk, provincies en gemeenten dienen een interne controlefunctie in te richten, terwijl het extern toezicht hiervan principieel gescheiden dient te worden en kan overschakelen naar systeemtoezicht (waar dat mogelijk is) en proportioneel toezicht. Het archieftoezicht wordt voor alle overheden dekkend geregeld d.w.z. zowel voor als na overbrenging van de bescheiden naar de archiefbewaarplaats en er moet eenheid hierin komen.

De VNG heeft echter een principieel andere opvatting over de uitwerking van deze bevindingen dan het IPO. Daar wil men de taak van GS en de provinciale inspecteurs op het gebied van extern

archieftoezicht op gemeenten laten bestaan. De opvatting van OCW is nog wat vaag.

Wij zijn echter van oordeel dat de archiefinspectiefunctie landelijk belegd moet gaan worden vanwege diverse actuele ontwikkelingen zoals:

- de tendens naar één kader voor de informatievoorziening (waartoe ook de archiefvoorziening wordt gerekend) van alle overheden zoals in 2006 opgenomen in de Visienota 'Informatie op orde' van de bewindspersonen van OCW en BZK en de 'Proeve van een algemene wet overheidsinformatie' van de minister van BZK waarin ook plaats is ingeruimd voor de Archiefwet;
- de vereiste uniformiteit in de kwaliteit van de informatievoorziening (inclusief de archiefvoorziening) van de verschillende overheden en relevante instellingen, alleen al vanwege de ketenbenadering;
- de benodigde specialisatie met name vanwege toenemende digitalisering en
- de objecten van toezicht die steeds vaker meerdere overheidslagen beslaan (zoals binnen de regionaal historische centra).

Gelet daarop dient er naar het oordeel van de VNG de volgende verandering plaats te vinden:

- de interne controlfunctie op de informatievoorziening door overheidsorganen dient wettelijk verankerd te zijn;
- het signalerend extern toezicht dient voor alle overheidsorganen 'dekkend' te worden geregeld en ondergebracht te worden bij één centrale organisatie (b.v. de Erfgoedinspectie);
- het interveniërend extern toezicht op gemeenten dient naar het rijksniveau te gaan;
- door meer nadruk op de interne controlfunctie kan het extern toezicht meer afstand nemen in de vorm van systeem- en proportioneel toezicht, waardoor de toezichtlast vermindert;
- de provinciale archiefinspecties zouden omgezet moeten worden in provinciale archief (- informatie)consulentschappen, vergelijkbaar met die op andere terreinen zoals bij het erfgoed inzake de musea/consulenten en de monumenten/steunpunten en onder te brengen in provinciale erfgoedhuizen of andere steunfunctie-organisaties; zij krijgen als taak de zogeheten directe steunfunctie/advisering aan provincies en gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen op het terrein van archief (-en informatie)voorziening..

Bijlage 4:

VNG-reactie op de doorlichting met betrekking tot het interbestuurlijke toezicht bij huisvestingswet voor de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

1. Interbestuurlijk toezicht onder de Huisvestingswet

De doorlichting van het interbestuurlijk toezicht in het kader van de Huisvestingswet is door het ministerie van VROM breder opgevat dan door het IPO. Ook de VNG heeft enkel gevraagd om een doorlichting van de toezichtrelaties rondom de huisvesting van verblijfsgerechtigden (artikel 60 van de Huisvestingswet). Dit omdat binnenkort de Huisvestingswet zal worden herzien en VROM aangaf dat de passage over de huisvesting van verblijfsgerechtigden zal blijven bestaan.

In de huidige Huisvestingswet is er sprake van getrappt interbestuurlijk toezicht. Dat wil zeggen dat er twee bestuurslagen toezien op de uitvoering van de gemeenten. Bij de taakverwaarlozing van gemeenten kunnen provincies een indeplaatstredingsprocedure in gang zetten. Doet een provincie dit niet kan de minister van VROM op kosten van de provincie in de plaats treden.

In de beschrijvingen van IPO en VROM zijn de procedures helder toegelicht.

2a. Doorlichting IPO

Het IPO geeft duidelijk de knelpunten van de toezichtstaak en de complexiteit van het vraagstuk aan. Het toezichtsinstrument van de indeplaatstredingsprocedure is nog nooit toegepast en het is daarom moeilijk te bepalen of het een geschikt instrument is. IPO maakt ook duidelijk dat het vruchtbaarder is als provincies inzetten op bemiddeling en het systeem van 'check and balances', mede omdat provincies geen woningen kunnen vorderen.

De VNG is het echter niet eens met de stelling van het IPO dat de functie van het toezicht in het voorkomen van afwentelgedrag bij gemeenten ligt. Gemeenten krijgen een taakstelling opgelegd en dienen die te realiseren. Afwentelgedrag is hierbij niet mogelijk omdat gemeenten op daadwerkelijke prestaties worden afgerekend.

Ook heeft de VNG een andere kijk op de alternatieve instrumenten voor het interbestuurlijk toezicht. Het IPO geeft aan samen met gemeenten en woningcorporaties prestatieafspraken te willen maken. De VNG meent dat een participatie van de provincie als contractpartij is strijd is met haar toezichtrol.

2b. Doorlichting VROM

De doorlichting van het ministerie van VROM is vooral van beschrijvende aard. De procedures en de totstandkoming daarvan zijn uitgebreid toegelicht. De VNG mist echter het doel van de beschrijving en concrete conclusies. Het ministerie kijkt niet kritisch naar de huidige toezichtstructuren. De VNG krijgt hierdoor niet duidelijk voor ogen of het ministerie voorstander is van twee toezichtslagen en waarom.

Op een aspect wil de VNG ook reageren op de beschrijving van VROM op andere op een ander terrein. VROM geeft aan dat gemeenten niet verplicht zijn een huisvestingsverordening op te stellen. Op het moment dat een gemeente te weinig aandacht besteedt aan de huisvesting van specifieke doelgroepen, zoals het realiseren van betaalbare woonruimte voor starters en ouderen, kan de minister een aanwijzing geven, dat gemeente hier expliciet aandacht aan moet besteden in haar huisvestingsverordening (artikel 67 van de Huisvestingswet, pagina 11 van de beschrijving). Dit is dus niet in elke gemeente mogelijk en de vraag is of dit een geschikt instrument is.

3. VNG positie: Hoe zou het toezicht in de Huisvestingswet vorm moeten krijgen?

De VNG brengt haar zienswijze over het interbestuurlijk toezicht in relatie met haar standpunt over de herziening van de Huisvestingswet.

De VNG wil principieel één toezichthouder en de voorkeur gaat daarbij uit naar het Rijk. In het voorstel voor de nieuwe Huisvestingswet wordt de nadruk gelegd op regionale afstemming, waarbij voor de provincies een regierol is weggelegd. Het Rijk treedt kaderstellend op en is eindverantwoordelijk voor het welslagen van de wet. De provincie heeft in onze optiek geen toezichtfunctie.

De invoering van de tweede laag interbestuurlijk toezicht in het kader van de huisvesting van verblijfsgerechtigden komt voort uit wantrouwen tegenover de gemeenten en provincies. Het realiseren van de taakstelling is echter een zeer complex vraagstuk en er is een vloeiende overgang tussen *niet kunnen* en *niet willen*. De VROM Inspectie maakt bij het toezien op de realisatie geen onderscheid tussen taakverwaarlozing en overmacht en achten provincies in alle gevallen tegen gemeenten op te treden.

De voorkeur van de VNG gaat uit naar een beperking van de rol van de provincie tot het faciliteren en stimuleren met eventueel de mogelijkheid taakstellingen onder gemeenten her te verdelen. Dit instrument wordt op dit moment zelden gebruikt. De VNG acht het een taak van de provincie om het gebruik van het herverdelingsinstrument te stimuleren en in te zetten op een regionale afstemming voorafgaand aan de start van de realisatie van de taakstelling, zodat knelpunten vroegtijdig ondervangen kunnen worden.

Bij het toezien op de realisatie dient rekening gehouden te worden met situationele factoren op de lokale woningmarkt. Gemeenten die op grond van aantoonbare overmacht achterlopen dienen van sancties verschoonbaar te zijn. Het herverdelingsinstrument kan ingezet worden om op regionaal niveau de taakstellingen alsnog te realiseren.

Bijlage 5:

VNG-reactie op de doorlichting met betrekking tot het financieel toezicht op gemeenten voor de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

1. Huidig stelsel

De inventarisatie van de commissie Oosting geeft een compleet en met de bestuurlijke werkelijkheid overeenkomend beeld wat betreft het op de Gemeentewet gebaseerde provinciaal financieel toezicht. Daarnaast bestaat er provinciaal toezicht dat voortvloeit uit de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Dit wordt in de inventarisatie niet belicht. In die zin zou paragraaf 1.7 dienen te worden aangepast omdat er "raakvlakken" zijn met het Wet fido-toezicht.

De Wet fido is sinds 2001 van kracht en is in de afgelopen periode geëvalueerd. Inmiddels heeft dit proces geleid tot concrete tekstvoorstellen voor een wetwijziging. Die wijziging bevat een meer realistisch kader en leidt tot een vermindering van toezichtsdruk. Waar mogelijk wordt het bieden van inzicht/afleggen van rekening en verantwoording gekoppeld aan het begrotings- en jaarverslagtraject. De kwartaalrapportages inzake de schuldpositie en kasgeldlimiet wijzigen niet, onder meer omdat dit vanuit Brussel wordt opgelegd ten einde de ontwikkeling van de EMU-schuld te kunnen monitoren.

2. Reactie op de doorlichting

In paragraaf 3.1 van de inventarisatie wordt ingegaan op het nut van het financieel toezicht op gemeenten. Daarbij wordt stilgestaan bij het voorkomen van een beroep op artikel 12 Financiële verhoudingswet en het voorkomen van mogelijk potverteren van reserves van bij herindeling betrokken gemeenten.

Gemist wordt het argument van financiële soliditeit waar het gaat om de beeldvorming op de kapitaalmarkt. Artikel 12 vormt een ultiem redmiddel, maar het voorkomen van financiële discontinuïteit scoort in de zogenoemde 'psychologie van de kapitaalmarkt' hoog. Ook dat aspect dient naar onze mening bij het beeld van het toezicht in de beoordeling te worden meegenomen.

3. Wat wil de VNG?

De VNG is niet voor samenvoeging van provinciale toezichthouders in één instantie. Behoud van de lokale en regionale kleur vormt toch één van de elementen van een gedecentraliseerde eenheidsstaat.

De VNG plaatst een kanttekening bij het afschaffen van het provinciaal toezicht op gemeenschappelijke regelingen (gr's). Gemeenschappelijke regelingen vormen vooral voor kleine(re) gemeenten een beheersmatig probleem. De risico's die aan gr's kleven vormen voor ons voldoende reden om ook vanaf provinciaal niveau in de gaten te worden gehouden. In dat verband kunnen wij ons een grens voorstellen in inwoneraantal van bijvoorbeeld 35.000 inwoners dat in ieder geval door één van de in een gr deelnemende gemeenten dient te zijn bereikt. Wanneer geen van de deelnemende gemeenten dat inwonersaantal heeft bereikt, blijft provinciaal toezicht aangewezen. Daarbij realiseren wij ons dat dit de formele positie van iedere in de gr deelnemende gemeente niet wijzigt. Materieel wordt de kans echter groter dat een gemeente met meer bestuurlijke slagkracht binnen de gr er toe leidt dat de beheersmatige aspecten beter in control blijven.

Bijlage 6:

VNG-reactie op de doorlichting met betrekking tot de Drank- en Horecawet voor de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

1. Huidig stelsel:

Op grond van de Drank- en Horecawet dienen ondernemers van horeca- en slijtersbedrijven in het bezit te zijn van een drank- en horecavergunning. Deze vergunning wordt verleend als aan zedelijkheids- en inrichtingseisen wordt voldaan en over kennis van sociale hygiëne wordt beschikt. Wordt niet aan de vergunningseisen voldaan, dan wordt de drankvergunning geweigerd. En daar ligt nu de crux. Voordat er een Drank- en horecavergunning wordt verleend doet de gemeente een onderzoek in het kader van de vereisten gesteld in de wet. In dit stadium beschikt de gemeente over voldoende toetsingsinstrumenten. Zodra de ondernemer gevestigd is en over een vergunning beschikt en de ondernemer zijn bedrijf leidt, is de gemeente niet meer bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de Drank- en Horecawet. Daar is ooit in de wetgeving een knip gemaakt die ons inziens hersteld moet worden. In de Memorie van toelichting op hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), wordt het toezicht als volgt gekenschetst:

“Toezicht op de naleving is als de uitvoering van controles plaatsvindt zonder dat er een overtreding van een wettelijk voorschrift is gebleken. Hiervan gaat een belangrijk preventief karakter uit. Zo kan reeds in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de wet strijdige situatie ontstaat of kan door middel van aansporingen of waarschuwingen worden bewerkstelligd dat regels alsnog worden nageleefd. Als waarschuwingen geen effect sorteren, loopt het toezicht in de regel uit op het gebruik van handhavingsmiddelen met een meer dwingend karakter”. Het toezicht omvat naast de handhavingsmiddelen dus ook een breed scala aan activiteiten, zowel in de voorlichtende als in de adviserende sfeer.

Gemeenten kunnen nauwelijks probleemgericht werken omdat het toezicht op de naleving niet in handen van gemeenten is. In het huidig stelsel is de inspecteur van VWS belast met het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet. Het resultaat hiervan is dat gemeenten met allerlei administratieve lasten worden opgezadeld, zoals het versturen van kopieën, het intrekken van vergunningen etc. Ook voor de ondernemer ontbreekt enige transparantie in het geheel. Lokaal worden vergunningen verleend, centraal het (lokale) toezicht gehouden. De bestuurlijke werkgroep Alders heeft in 2005 gerapporteerd dat bij Interbestuurlijk toezicht de verhouding tot horizontale verantwoording en de interne kwaliteitszorg van groot belang is. Uitgangspunt daarbij is: decentraal wat kan, centraal wat moet. De VNG deelt dit uitgangspunt. In het kader van de administratieve lastenverlichting, de transparantie en de decentralisatie pleit de VNG om het algehele toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet lokaal c.q. decentraal te laten plaatsvinden. .

2. Reactie op de doorlichting:

De doorlichting van de Drank- en Horecawet opgesteld door het ministerie van VWS biedt voldoende aanknopingspunten om het algehele toezicht op de naleving van de wet door gemeenten te laten plaatsvinden.

Uit het rapport blijkt het volgende:

- dat de juridische betrekkingen tussen gemeenten en de inspecteur aanzienlijk zijn afgenomen, in verband met het feit dat bezwaar en beroep nu geregeld wordt in de Algemene wet bestuursrecht;

- Juridische procedures van de Staat tegen gemeenten sinds november 2000 tot de uitzonderingen behoren;
- VWA niet goed haar toezichtstaken kan uitvoeren omdat zij in een afhankelijkheidspositie verkeert ten opzichte van de gemeente in verband met de informatieverstrekking;
- Bij het intrekken van vergunningen zware administratieve lasten gepaard gaan, omdat VWA tijdens controles niet zelf direct tot actie kan overgaan om de vergunning in te trekken maar vervolgens gemeenten in kennis moeten stellen en deze hun administratie weer op gang moeten brengen;
- Toezicht van de inspecteur niet effectief is, immers men bezoekt gemeenten in de praktijk maar éénmaal in de vijf jaar, waardoor preventie en probleemgericht werken vervlakt.

3. Wat wil de VNG?

Nu uit de doorlichting is gebleken dat de rechtsbescherming voldoende is gewaarborgd in verband met de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en tevens de wet goed wordt uitgevoerd is nu de tijd rijp om het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet neer te leggen bij gemeenten, met het huidige instrumentarium zoals nu opgesomd in de Drank- en Horecawet, waaronder de toepassing van de bestuurlijke boete.

Daar waar betreft het interbestuurlijk toezicht vindt de VNG dat er sprake kan zijn van een tweedelijns toezicht van een Inspectie VWS maar dan wel een met een adviserende functie, vergelijkbaar met de VROM-inspectie. Daar waar het betreft de huidige toezichttaken van VWS waarvan inmiddels is gebleken dat zij de taken zelf niet aankunnen en effectief uitvoeren, pleit de VNG dat een eventuele toekomstige VWS-inspectie geen toezichthoudende rol maar een adviserende rol richting gemeente moet krijgen.



Bijlage 3.13.3

Reactie UvW

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen



UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Aa en Maas
Arnstel, Coor en Vecht
Bijl Zeeuwse
Brabantse Delta
Delfland
De Dommel
Fryslân
Groot Salland
Hollandse Delta
Hollands Noorderkwartier
Hunze en Aa's
Noorderzijlvest
Peel en Maasvallei
Reest en Wieden
Regge en Dinkel
Rijn en IJssel
Rijnland
Rivierland
Roer en Overmaas
Schieland en de Krimpenerwaard
De Stichtse Rijnlanden
Vallei & Eem
Velt en Vecht
Veluwe
Zeeuwse Eilanden
Zeeuws-Vlaanderen
Zuiderzeeland

Bezoekadres
Koningskade 40
2596 AA Den Haag
Postadres
Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Telefoon
070 351 97 51
Fax
070 354 46 42

De voorzitter van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen
de heer mr.dr. M. Oosting
Ministerie van BZK DGKB/GSIB/IB
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

datum	ons kenmerk	contactpersoon
19 maart 2007	36224 BJZ/RR	I. Poortvliet
betreft	uw kenmerk	e-mail
reactie rapportages DIT	DIT/18012007/4	spoortvliet@uwv.nl
		doorkiesnummer
		070 351 97 98

Geachte heer Oosting,

Op uw verzoek bij brief van 1 februari 2007 om een reactie op de volledigheid en aanvaardbaarheid en op de resultaten van de departementale doorlichting van het wetsvoorstel Waterwet en de Waterschapswet berichten wij u als volgt.

Alvorens daarop hieronder in te gaan permitteren wij ons twee prealabele observaties. Het algemeen beeld dat uit de doorlichting, het gevoerde groepsgesprek en het daarop volgend overleg met uw commissie ontstaat is dat de wettelijke toezichtarrangementen in het waterdomein en de wijze waarop daar in de praktijk uitvoering aan wordt gegeven zowel door toezichthouders als door toezichtgenieters niet als problematisch worden ervaren. De nieuwe Waterwet beschouwen wij als een goede basis om de goede toezichtrelatie verder uit te bouwen. De doorlichting van interbestuurlijke toezichtarrangementen verdient verbinding met het streven naar een meer eenduidige toezichtuitoefening, zoals daaraan op dit moment wordt gewerkt in de uitoefening van het tweede lijnstoezicht door de rijksinspecties.

Volledigheid en aanvaardbaarheid van de doorlichting

De doorlichtingsrapportages van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat leveren een beeld van het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen, voor zover dit is gestoeld op rijkswetgeving. Waar het betreft het functioneren van het waterschap als decentraal overheidslichaam gebeurt dat in de rapportage over de Waterschapswet. Waar het betreft de uitoefening van waterschapstaken in het kader van het waterbeheer gebeurt dat in de rapportage over het wetsvoorstel Waterwet. De toezichtarrangementen in beide wettelijke stelsels beogen complementair te zijn. Wat betreft de afstemming van toezichtarrangementen in de Waterschapswet en het wetsvoorstel Waterwet kondigt de toelichting bij laatstgenoemd wetsvoorstel aan dat nadere afstemming plaats zal hebben in het kader van de invoeringswetgeving Waterwet. Meer specifiek wordt gesteld dat in navolging van het wetsvoorstel Waterwet ook in de Waterschapswet het administratief beroep tegen bepaalde besluiten van het waterschapsbestuur op gedeputeerde staten zal komen te vervallen.

Het feit dat waar het betreft het waterbeheer niet het complex van vigerende waterbeheerswetgeving maar de toekomstige Waterwet is doorgelicht (*een keuze die wij overigens onderschrij-*

0
3
0
7



ven), maakt dat een beschrijving van de uitvoeringspraktijk niet goed mogelijk is. In de toekomst moet blijken hoe die praktijk gaat verlopen.

Het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen wordt niet alleen vormgegeven door hetgeen de rijkswetgeving daaromtrent bepaalt, maar voor een niet onbelangrijk deel ook door hetgeen binnen het kader van de Waterschapswet in provinciale reglementen is geregeld omtrent toezend- en rapportageverplichtingen (signalerend toezicht) en de provinciale goedkeuring van besluiten van het waterschapsbestuur betreffende de regeling van de waterbeheersing en de aanleg en verbetering van waterstaatswerken (preventief toezicht).

De provinciale reglementering is geen onderwerp van de departementale doorlichting maar is door het Interprovinciaal Overleg (IPO) aan een nadere doorlichting onderworpen. Wij merken hierbij op dat met name de omvang van het signalerend toezicht (*toezend- en meldverplichtingen*) bij een beperkt aantal provincies buitenproportioneel geregeld is (een enkele provincie wil alles van de waterschappen weten). Provincies zijn in IPO-verband bezig om in het kader van de aanstaande wijziging van de Waterschapswet in verband met de Wet modernisering waterschapsbestel de waterschapsreglementen aan te passen en te harmoniseren. Daarbij wordt ook de invulling van het provinciaal toezicht opnieuw vormgegeven. Ook omdat veel waterschappen interprovinciaal gelegen zijn en dientengevolge met meerdere provinciale toezichthouders van doen hebben, hechten wij belang aan deze harmonisatieslag. De regeling inzake toezicht, zoals deze in het voorliggende modelreglement van het IPO is opgenomen, heeft onze instemming.

De toezichtrelatie met de provincies wordt door de waterschappen overigens niet als knellend of bevoogdend ervaren. Eerder is het gevoel dat in het algemeen goed wordt samengewerkt om de doelstellingen voor het waterbeheer zo goed mogelijk te realiseren. Ter uitvoering van het Kabinetsstandpunt Bekostiging regionaal waterbeheer (TK 2003-2004, 29428, nr. 1) hebben IPO en Unie van Waterschappen nadere afspraken gemaakt over de uitoefening van taken in het kader van het waterbeheer en het toezicht daarop door provincies. Deze afspraken zijn neergelegd in de gezamenlijke rapportage 'Afstemming van taken in het regionale waterbeheer' van april 2005. Deze rapportage was naast het rapport van de bestuurlijke Werkgroep Alders leidraad bij de vormgeving van de toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Waterwet. Over de vormgeving van deze toezichtarrangementen heeft gedurende het wetgevingsproces uitvoerig overleg met IPO en Unie plaatsgehad. Bij de conclusie van het ministerie dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm dan ook geen aanpassing behoeft plaatsen wij hieronder een enkele kanttekening bij de beoordeling van de resultaten van de doorlichting het wetsvoorstel Waterwet aan de hand van de normatieve uitgangspunten van de Werkgroep Alders.

Hier merken wij op dat de rol die in de doorlichting wordt toegedicht aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat niet past in het kader van het interbestuurlijk toezicht dat wordt uitgeoefend door provincies. Deze rijksinspectiedienst kan waar het de waterschappen betreft uitsluitend een rol spelen bij het tweedelijns toezicht. Waar provincies en waterschappen het overig bestuurlijk toezicht op de waterschappen vooral zien als instrument om het algemeen en functioneel waterstaatsbelang met elkaar te verbinden teneinde doelstellingen van het provinciaal omgevingsbeleid te realiseren speelt het toezicht van de Inspectie Verkeer en Waterstaat geen enkele rol. De taakuitoefening door de rijksinspecties wordt momenteel nader bezien in het kader van het streven naar een meer eenduidige toezichtuitoefening door die inspecties. Daarbij zou tevens moeten worden gekeken naar de taakopvatting van inspecties.

Resultaten doorlichting wetsvoorstel Waterwet

De toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet formuleert doelmatige en eenduidige uitgangspunten voor de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht, die in het wetsvoorstel vrijwel consequent worden toegepast. Het wetsvoorstel kiest bij de verdeling van verantwoordelijkheden voor het principe «decentraal wat kan, centraal wat moet». Het grondwettelijk primaat van de provincies op het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen staat in het wetsvoorstel in principe voorop. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan het Rijk met voorbijgaan aan de provincie aanwijzingen geven aan een waterschapsbestuur, en bij onvoldoende opvolging daarvan, zelf in de plaats treden van dat bestuur («getrapt,



tenzij ...»). Het motief hiervoor is de rijksverantwoordelijkheid voor de nakoming van internationale verplichtingen, alsmede het in voorkomende gevallen kunnen doorbreken van patstellingen op provinciaal. Betwijfeld moet worden of deze motieven tot een zodanige urgentie nopen dat niet eerst de provincie de mogelijkheid wordt gelaten te interveniëren alvorens het Rijk een aanwijzing geeft

De specifieke toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Waterwet zijn complementair op de generieke toezichtinstrumenten in de Waterschapswet. IPO en Unie van Waterschappen constateren in het eerder genoemde rapport «Afstemmen van taken in het regionaal waterbeheer» dat deze generieke toezichtinstrumenten niet volstaan, omdat deze te reactief van aard zijn. De wateropgaven waarvoor Nederland zich gelet op het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Kaderrichtlijn Water gesteld ziet, vergt vooral het nemen van operationele maatregelen door de waterschappen. Het niet tijdig of niet naar behoren nemen van die maatregelen en de nadelige gevolgen daarvan kunnen naar hun aard niet geredresseerd worden door juridische instrumenten zoals schorsing of vernietiging van een besluit. Voor het waterbeheer bestaat derhalve aanvullend behoefte aan pro-actieve sturing, in de vorm van een aanwijzings- of instructiebevoegdheid waarin het wetsvoorstel voorziet.

Wij maken daarbij de kanttekening dat de in het wetsvoorstel aangegeven situaties die provinciaal ingrijpen «indien een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert», dan wel rijksingrijpen «indien internationaal rechtelijke verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken» legitimeren veel ruimer geformuleerd zijn dan nodig voor de realisering van de nationale en internationale wateropgaven. Wij zijn dan ook van mening dat met een striktere clausulering voor provinciaal, of rijksingrijpen kan worden volstaan, bijvoorbeeld door de aanwijzingsmogelijkheid te koppelen aan de uitvoering van het maatregelenprogramma van het waterbeheerplan. IPO en Unie constateren immers dat vernieuwing van het instrumentarium voor bestuurlijke coördinatie en toezicht zich met name zal moeten richten op het effectief kunnen sluiten van de beleidscyclus. De provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van strategische doelen en gekwantificeerde opgaven. De waterschappen beslissen over uit te voeren maatregelenprogramma en leggen dat vast in het waterbeheerplan. De provincies toetsen de beheerplannen aan de provinciale beleidskaders en beslissen over de goedkeuring van die plannen.

De uitvoering van maatregelen gebeurt door de waterschappen. Zij rapporteren over de realisatie van maatregelen. Het wetsvoorstel Waterwet biedt een wettelijke grondslag voor de informatieverstrekking door de waterschappen. Uitgangspunt in het wetsvoorstel dat zij in principe getrappt geschiedt. De waterschappen rapporteren primair aan de provincie. Slechts waar dat nodig is met het oog op internationale verplichtingen zal sprake zijn van rechtstreekse rapportage aan het Rijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie die noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan de rapportageverplichtingen op grond van de Kaderrichtlijn Water.

Resultaten doorlichting Waterschapswet

De Waterschapswet stelt het grondwettelijk primaat van de provincies op het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen centraal. De Waterschapswet bevat als organieke wet de generieke instrumenten voor interventies bij interbestuurlijk toezicht (goedkeuring, schorsing, vernietiging en taakverwaarlozingsregeling).

In navolging van het wetsvoorstel Waterwet zal ook in de Waterschapswet het administratief beroep tegen bepaalde besluiten van het waterschapsbestuur op gedeputeerde staten komen te vervallen. Wij zijn het daar graag mee eens. Een goede reden hiervoor is dat het beroep op gedeputeerde staten een mengvorm is van bestuurlijk toezicht en rechtsbescherming voor de burger die afwijkt van de normale rechtsbescherming die in het kader van de Algemene wet bestuursrecht wordt geboden.

Zoals hiervoor gesteld constateren IPO en Unie dat uitvoering van maatregelen door waterschappen in het kader van het waterbeheer geschiedt op basis door de provincie getoetste en goedgekeurde beheersplannen. Dit maakt dat niet langer behoefte bestaat aan een regeling in de Waterschapswet die het mogelijk maakt dat in provinciale reglementen het vereiste van goedkeuring wordt gesteld ten aanzien van besluiten van het waterschapsbestuur tot uitvoering van waterbeheersingsmaatregelen, zeker nu artikel 5.2 van het wetsvoorstel Waterwet eisen stelt aan zulke planbesluiten en voorziet in een afdoende bescherming van rechten van derden. In het kader van voornoemd IPO-initiatief tot harmonisatie van waterschapsreglementen wordt dan ook voorgesteld om slechts nog bepaalde peilbesluiten van waterschapsbesturen aan voorafgaand toezicht van de provincie te onderwerpen. Een voorstel dat ons inziens brede provinciale navolging verdient.



Resultaten doorlichting Veiligheidsdomein

Aanvullend is ons namens uw Commissie verzocht in onze reactie ook de doorlichting uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken betreffende het veiligheidsdomein te betrekken. In dat kader is zowel de bestaande veiligheidswetgeving als het voorontwerp van de Wet op de veiligheidsregio's doorgelicht. In die doorlichting is een beschouwing opgenomen betreffende zowel de vigerende waterstaatsnoodwetgeving als de betreffende regeling in het wetsvoorstel Waterwet. Overigens wordt daarbij een aantal malen abusievelijk gesteld dat calamiteitenplannen van waterschappen onder de Waterwet niet meer ter beoordeling aan gedeputeerde staten behoeven te worden gezonden. Deze plannen zijn onder de Waterwet evenwel deel van het beheerplan van het waterschap dat de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft.

Geconstateerd wordt in de doorlichting dat de toezichthoudende bevoegdheden in de algemene veiligheidswetgeving voor de algemeen bestuurlijke kolom en in de waterstaatsnoodwetgeving voor de functionele waterstaatskolom zowel op provinciaal als op rijksniveau langs elkaar heenlopen. In de algemene kolom betreft dat bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin en de Minister van Binnenlandse Zaken. In de waterkolom van gedeputeerde staten en de Minister van Verkeer en Waterstaat. Afstemming dient plaats te hebben binnen het provinciaal bestuur en binnen het kabinet. In de praktijk blijken zich hierbij geen noemenswaardige problemen voor te doen.

De doorlichting constateert ook in de uitvoering van de veiligheidswetgeving de nodige afstemmingsrelaties tussen de algemene, en de functionele kolom. Door ons is er in onze reactie op het voorontwerp van de Wet op de veiligheidsregio's bij de Minister van Binnenlandse Zaken voor gepleit het aantal afstemmingrelaties terug te brengen. Dit kan door een verdergaande bestuurlijke samenwerking binnen het bestuur van de veiligheidsregio's, met name door in de wet te bepalen dat het bestuur van de veiligheidsregio en de betrokken waterbeheerders één gezamenlijke geïntegreerde risicoanalyse voor hun gebied, één gezamenlijk beleidsplan betreffende het gezamenlijk multidisciplinair oefenbeleid en één gezamenlijk risico- en crisiscommunicatiebeleid vaststellen. Hier voor is nodig dat de waterschappen zitting hebben in het bestuur van de veiligheidsregio en ten aanzien deze onderwerpen stemrecht hebben in dat bestuur.

Er op vertrouwend dat u onze bevindingen betreffende de doorlichtingen bij de vorming van uw eigen conclusies zult willen betrekken,

hoogachtend,
het bestuur,

dr. Schaap,
voorzitter,

mr. R.J. van der Kluit,
secretaris.

22032007

Bijlage 4

Interbestuurlijk toezicht
gedeeld? Een verkennende
studie voor de commissie
doorlichting interbestuurlijke
toezichtarrangementen.

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

J. de Ridder

INTERBESTUURLIJK TOEZICHT GEDEELD?

*Een verkennende studie voor de
Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen*



RUG

J. de Ridder

INTERBESTUURLIJK TOEZICHT GEDEELD?

Een verkennende bestuurskundige studie naar de voor- en nadelen van verschillende vormen van signalerend toezicht in de interbestuurlijke verhoudingen

*Vervaardigd in opdracht van de
Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen*

Rijksuniversiteit Groningen

Groningen 2007

Zijn de Nederlandse gemeentebesturen rijp voor een belangrijke verlichting van de administratieve voogdij? Kunnen gemeentebesturen zonder begeleiding van toezichthouders van provincie en Rijk hun taak verrichten op een wijze die voldoet aan de voor het hele land te stellen eisen? Beschikken zij daartoe over de nodige kennis, wijsheid, kunde en wetenschap?

H.A. Brasz, *Toezicht op gemeentebesturen*, 1964

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

Woord vooraf

1. DE CONTEXT: OVER DE GEDECENTRALISEERDE EENHEIDSSTAAT, INSPECTIES EN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

- 1.1 Bestuurlijk toezicht en de gedecentraliseerde eenheidsstaat
- 1.2 De omstreden rijksheren in de regio

2 INFORMATIEVERGARING: HET NUT VAN ÉÉN CENTRALE INFORMATIEDIENST

- 2.1 De betekenis van informatieverwerving in toezichtprocessen
- 2.2 Arbeidsdeling in toezichtprocessen
- 2.3 Kosten en baten van interbestuurlijk toezicht en IST
- 2.4 Voorwaarden voor een efficiënte IST
- 2.5 Conclusie: de zin van één IST per toezichtsdomein

3. VIER ORGANISATIEVORMEN VOOR EEN IST

3.1 Vereisten te stellen aan de vormgeving van de IST

- 3.1.1 *De efficiency van het toezicht*
- 3.1.2 *De onafhankelijkheid van het toezicht*
- 3.1.3 *Ministeriële verantwoordelijkheid*
- 3.1.4 *Verantwoordelijkheid van mede-overheden*
- 3.1.5 *De vereisten samengevat*

3.2 De bestuurlijke vormgeving van een IST

- 3.2.1 *Gemeenschappelijke regeling*
- 3.2.2 *Het zelfstandige bestuursorgaan*
- 3.2.3 *Agentschap*
- 3.2.4 *Het model van de werkgroep-Alders: hybride zeggenschap*

3.3 Conclusies

4. EERSTELIJS TOEZICHT EN TWEEDELIJS TOEZICHT

SAMENVATTING

1. Algemeen

Een Interbestuurlijke Signalerende Toezichthouder (IST) is een organisatie die informatie verzamelt en bewerkt en oordelen produceert over aspecten van het functioneren van lagere publiekrechtelijke lichamen. De informatie en de oordelen worden gemaakt ten behoeve van interveniërende toezichthouders. Interbestuurlijke Interviërende Toezichthouders (IIT) hebben tot taak corrigerend op te treden ten aanzien van specifieke categorieën besluiten van lagere publiekrechtelijke lichamen. Interbestuurlijke interveniërende toezichthouders in de sfeer van het interbestuurlijk toezicht zullen steeds politieke ambten zijn; bewindspersonen op rijksniveau, het college van GS dan wel de CdK op provinciaal niveau

De instelling van een IST impliceert dat er arbeidsdeling wordt ingevoerd in het interbestuurlijk toezicht. Dat toezicht wordt dan organisatorisch opgesplitst in een signalerende fase en een interveniërende fase. De reden om dit te doen is de veronderstelling dat het interbestuurlijk toezicht daarmee efficiënter kan worden uitgevoerd, met minder overlap en met minder toezichtslasten voor toezichthouders en onder toezicht gestelden dan naar verondersteld wordt ongedeelde interbestuurlijk toezicht met zich mee brengt. Het is niet op voorhand aantoonbaar dat een gedeeld IST-IIT arrangement efficiënter zal zijn dan een ongedeelde IT arrangement. Alternatieven die onder omstandigheden efficiënter zouden kunnen zijn, zijn:

- het afschaffen van bepaalde vormen van interbestuurlijk toezicht
- samenwerking en afstemming tussen bepaalde vormen van interbestuurlijk toezicht
- organisatorische integratie van bepaalde vormen van interbestuurlijk toezicht

De te verwachten efficiency winst van een IST hangt in elk geval ook af van de homogeniteit van het toezichtsdomein waarop de IST actief is en van de functie die men aan het interbestuurlijk toezicht toekent.

De *homogeniteit* van het toezichtsdomein valt uiteen in de homogeniteit van de *informatievraag*, homogeniteit van de *informatieobjecten* en homogeniteit van de *informatieproductie*. Hoe groter de verschillen in de vraag naar toezichtsinformatie, hoe gevarieerder de toezichtsobjecten en hoe groter de verscheidenheid in vormen van informatieverzameling en – verwerking, des te heterogener het toezichtsdomein. Op een heterogeen toezichtsdomein kunnen geen schaalvoordelen worden behaald door de integratie van informatieverwerkende activiteiten. De splitsing van IST en IIT gaat daarentegen gepaard met hoge transactiekosten. Als vuistregel geldt: naarmate het toezichtsdomein op de genoemde punten heterogener is, zal de efficiëntheid van de arbeidsdeling IST-IIT afnemen.

De aard van de vereiste toezichtsinformatie is ook afhankelijk van de *functie* die men het toezicht toekent. Die functie kan variëren van het bewerkstelligen van strikte naleving van wet- en regelgeving tot bewaking van de kwaliteit van specifieke beleidsprestaties en algemene surveillance. De eerste functie vergt nauwkeurige inspectie van alle relevante besluiten, voor

de laatste functie is het voldoende indien de toezichthouder af en toe laat merken dat er over de schouder wordt meegekeken. Systeemtoezicht (zoals eerst ontstaan in de praktijk van accountants) betekent het periodiek doormeten van een beleidssysteem op zijn robuustheid; toezicht op prestaties brengt gecompliceerde vormen van prestatiemeting met zich mee. Sommige functies, zoals systeemtoezicht, lenen zich meer voor arbeidsdeling in IST-IIT vorm dan andere toezichtsvormen, zoals toezicht gericht op de controle van geografische externe effecten.

De belangrijkste kenmerken van een eventuele IST zijn dus: een organisatie die op een bepaald homogeen domein informatie verzamelt en zich oordelen vormt ten aanzien gemeentelijke beslissingen, activiteiten of prestaties die relatief grootschalige informatieverwerking vergen. De interactie tussen IST en de verschillende IIT gaat niet gepaard met hoge transactiekosten.

2. Eisen voor de bestuurlijke inrichting van een IST

De bestuurlijke inrichting van een IST dient de volgende kenmerken te bezitten:

- *De bestuurlijke inrichting is gebaseerd op een onderscheid tussen de functie van "eigenaar" en de functie van "opdrachtgever"*

De eigenaar is het ambt dat eindverantwoordelijk is voor het functioneren van de IST. Dat wil zeggen dat de eigenaar zorg moet dragen voor een adequate allocatie van de beschikbare middelen over de verschillende informatieopdrachten en voor de kwaliteit van de uitvoering van die opdrachten. Anders gezegd, de eigenaar is verantwoordelijk voor de management functie.

De opdrachtgevers zijn de afnemers van de IST. Zij sluiten overeenkomsten over te leveren IST diensten met het IST management. Opdrachtgevers zijn per definitie interveniërende toezichthouders (IIT).

Scheiding van beide functies bewerkstelligt optimale efficiency van de IST-processen.

- *de bestuurlijke inrichting dient de onafhankelijkheid van de IST ten opzichte van de onder toezicht gestelden te waarborgen;*

Uitgangspunt van elk toezichtsarrangement is de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de onder toezicht gestelde. Indien die onafhankelijkheid er niet is houdt de betreffende functie op toezicht te zijn: het wordt dan advisering, ondersteuning of iets van dien aard. In een perverse situatie, waarin de onder toezichtgestelde zeggenschap heeft over de toezichthouder (*agency capture*) komen de belangen die het toezicht geacht wordt te dienen, rechtstreeks in gevaar.

- *de bestuurlijke inrichting dient de gewenste mate van politieke zeggenschap over de IST te bewerkstelligen;*

Het is niet vanzelfsprekend dat een IST in het geheel niet onder politieke zeggenschap zou moeten vallen. Het gaat dan om zeggenschap over de functie van "eigenaar". Politieke zeggenschap betekent politieke verantwoordelijkheid tegenover een gekozen orgaan over de wijze waarop de IST wordt geleid. Er moeten goede redenen zijn om van politieke zeggenschap af te zien. Politieke zeggenschap kan ook partieel zijn, bijvoorbeeld wel over het algehele management maar niet over professionele oordeelsvorming. In verschillende recente regelin-

gen van toezicht (onder meer in die voor de onderwijsinspectie, de inspectie verkeer en waterstaat en de voedsel en warenautoriteit) zijn dergelijke voorzieningen te vinden.

- *de bestuurlijke inrichting dient de zeggenschap van de opdrachtgevers over de voor hen verrichte ST diensten vorm te geven;*

De afnemers van ST-voortbrengselen moeten als opdrachtgevers controle hebben over datgene wat de IST voor hen produceert. Op deze manier krijgt niet alleen de scheiding tussen ST en IT herkenbaar gestalte, maar ook die tussen eigenaar en opdrachtgever. De zeggenschap van opdrachtgevers strekt zich, kort gezegd uit, over het `wat` en niet over het `hoe`.

- *raadpleging van onder toezicht gestelden dient een vast onderdeel van ST opdrachten te zijn;*

Systematische raadpleging van onder toezicht gestelden is van groot belang voor de efficiëntie van het signalerend toezicht. Onder toezicht gestelden weten doorgaans wat de zwakke plekken zijn, wat de meest doelmatige manier is om informatie over bepaalde onderwerpen te verwerven, wat de verleidingen zijn voor *free rider gedrag* en dergelijke. Het mobiliseren van kennis en inzicht van onder toezicht gestelden kan in belangrijke mate helpen om de informatieachterstand van toezichthouders te verkleinen.

- *de bestuurlijke inrichting dient de autonomie van de professionele oordeelsvorming van het IST te respecteren.*

Gegevensverwerving en vooral oordeelsvorming vergen vaak technisch hoogwaardige professionele inzet. Vaak (maar niet altijd) is de professionele kwaliteit van het oordeel doorslaggevend voor goed toezicht. Vandaar dat tegenwoordig, zoals gezegd, veel toezichtsregelingen voorzieningen bevatten ter bewaking van de integriteit van het professionele oordeel.

3. Varianten van de bestuurlijke inrichting van een IST

In de discussies over de IST zijn tot dusver vier ontwerpen voor de hoofdstructuur geopperd: een gemeenschappelijke regeling, een zelfstandig bestuursorgaan, een agentschap en een hybride vorm. Deze vormen zullen achtereenvolgens worden besproken.

- ***Gemeenschappelijke regeling***

Een gemeenschappelijke regeling, hoe ook verder vorm gegeven, is gebaseerd op een bestuursovereenkomst tussen gelijkwaardige partijen: alle gemeenten, provincies plus het rijk.

- Het principe van de scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever is in deze structuur niet te verwezenlijken
- De onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de onder toezicht gestelde wordt opzettelijk beperkt of teniet gedaan
- De politieke zeggenschap over de eigenaarsfunctie en over de opdrachtgeversfunctie kan in deze constructie niet tot stand worden gebracht
- De regeling zou garanties kunnen bevatten voor de autonomie van het professionele oordeel

De gemeenschappelijke regeling als vormgeving van een IST draagt niet bij aan een slagvaardig, efficiënt en selectief signalerend toezicht. Het lijkt vooral bedoeld om het (rijks)toezicht op provincies en gemeenten zoveel mogelijk onder curatele van de toezichtge-nieters te stellen en aan banden te leggen. Het is heel wel denkbaar dat er redenen zijn om het rijkstoezicht en het provinciale toezicht in veel domeinen te beperken of zelfs geheel af te

schaffen. De voor de hand liggende manier is dan om dat in de wet te doen, en niet via de band van een moeilijk werkbaar bestuurlijk arrangement.

- **Het zelfstandige bestuursorgaan**

Een zelfstandig bestuursorgaan is gebaseerd op wetgeving in het verlengde van de Kaderwet ZBO.

- Het principe van de scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever is in deze structuur goed te verwezenlijken
- Een zbo constructie geeft de onder toezicht gestelden geen zeggenschapsrechten, en daarmee wordt voldaan aan het vereiste van onafhankelijk signalerend toezicht
- De politieke zeggenschap over de eigenaarsfunctie is per definitie beperkt
- De politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie kan in deze constructie in stand blijven
- De autonomie van het professionele oordeel is inherent aan deze constructie

Het zelfstandig bestuursorgaan als vormgeving van een IST biedt de mogelijkheid om aan alle vereisten voor een efficiënt IST te voldoen. De regeling voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen in de Kaderwet zbo kan als uitgangspunt dienen. De instellingswet zal ter aanvulling daarop in elk geval de volgende onderwerpen moeten regelen: de mogelijkheid van verschillende opdrachtgevers, de zelfstandigheid van de professionele oordeelsvorming en de raadpleging van onder toezichtgestelden.

- **Agentschap**

Een agentschap is een in beheersmatig opzicht relatief zelfstandig onderdeel van de rijksdienst. Juist vanwege deze zelfstandigheid leent de organisatievorm zich goed voor quasi-contractuele relaties.

- Het principe van de scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever is in deze structuur goed te verwezenlijken
- Een agentschap constructie geeft de onder toezicht gestelden geen zeggenschapsrechten en voldoet daarmee aan het vereiste van onafhankelijk signalerend toezicht
- De politieke zeggenschap over de eigenaarsfunctie is gegeven
- De politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie kan in deze constructie in stand blijven
- De autonomie van het professionele oordeel kan in constructie redelijk goed tot zijn recht komen

Binnen de bestuurlijke vormgeving van het agentschap kan aan de meeste ontwerpvereisten worden voldaan. Het instellingsbesluit zal in elk geval de volgende onderwerpen moeten regelen: de mogelijkheid van verschillende opdrachtgevers, de raadpleging van onder toezicht gestelden en de zelfstandigheid van de professionele oordeelsvorming. Het laatste vereiste kan slechts in relatieve zin worden geregeld: de minister behoudt volledige zeggenschap en kan in beginsel steeds ingrijpen. De splitsing tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap biedt intussen een praktische waarborg voor de professionele autonomie.

- **Het model van de commissie Alders: hybride zeggenschap**

Het model van de commissie Alders komt neer op een zelfstandig bestuursorgaan zonder beheersbevoegdheid. Het besturend orgaan van het ZBO is samengesteld uit (vertegenwoordigers van) “de gezamenlijke overheden”.

- Het principe van de scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever is in deze structuur niet te verwezenlijken
- De onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de onder toezicht gestelde wordt opzettelijk beperkt of teniet gedaan
- De politieke zeggenschap over de eigenaarsfunctie is hybride

- De politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie kan in deze constructie niet of heel beperkt tot stand worden gebracht
- De regeling zou wellicht enige garanties kunnen bevatten voor de autonomie van het professionele oordeel

Deze constructie is een hybride vorm, waarin elementen van de gemeenschappelijke regeling en van de zbo worden gecombineerd. Het geeft de onder toezichtgestelden een overwegende invloed op het toezicht dat op hen wordt uitgeoefend. Het is echter niet de vormgeving van een slagvaardig, efficiënt en selectief interbestuurlijk signalerend toezicht.

4. Eerstelijns domeintoezicht en de IST

In het kader van het project Eenduidig Toezicht wordt eerstelijns domeintoezicht ontwikkeld. Het totale bedrijfsleven wordt verdeeld in domeinen. Voor elk domein is één toezichthoudende dienst verantwoordelijk. Deze dienst verricht de inspecties ter plaatse.

De vraag is of deze ontwikkeling verenigbaar is met het project “interbestuurlijk toezicht herijkt”, waarbij de structuur van het interbestuurlijke toezicht bestaat uit een organisatie voor signalerend toezicht en organisaties voor interveniërend toezicht.

Om beide ontwikkelingen onderling compatibel te doen zijn is vereist, dat eerstelijns- en tweedelijns- toezicht organisatorisch geheel uit elkaar worden getrokken. Veel rijksinspecties en ook de provinciebesturen oefenen thans zowel eerstelijns- als tweedelijns- toezicht uit. Opsplitsing maakt het mogelijk dat het eerstelijns- toezicht in domeinen wordt georganiseerd, terwijl het tweedelijns- signalerend toezicht in een IST dienst wordt ondergebracht.

Daarbij moet men zich realiseren dat inrichting van een IST op zich al vereist dat eerstelijns- toezicht en tweedelijns- toezicht uit elkaar worden getrokken. Het is niet goed denkbaar dat een IST ook nog eerstelijns- toezichttaken zal verrichten.

In het algemeen lijken beide reorganisaties van het toezicht niet onverenigbaar, zij het dat zij vanuit beide perspectieven extra complicaties oproepen. Veel belangrijker lijkt de vraag of het totaal van al deze reorganisatie-inspanningen opweegt tegen de te behalen winst in termen van vergroting van effectiviteit en efficiency van het toezicht met lagere toezichtslasten.

Woord vooraf

Eind 2005 verscheen het rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden*¹, opgesteld door een bestuurlijke werkgroep onder leiding van J. G.M. Alders. Een centrale aanbeveling van het rapport was om interbestuurlijk toezicht op te splitsen in enerzijds “signalerend toezicht” en anderzijds “interveniërend toezicht”. Onder signalerende toezicht verstond met dat deel van een toezichtsproces dat bestaat uit informatieverzameling en beoordeling. De beoordeling zou zich moeten beperken tot “een technisch, professioneel oordeel”. De bundeling van signalerende toezichtsactiviteiten zou alle vormen van toezicht, opgedragen aan zowel het rijk als de provincie, moeten omvatten. Bundeling zou per “beleidsdomein” moeten plaats vinden in een “onafhankelijk interbestuurlijk functionerend orgaan”, de interbestuurlijke signalerende toezichthouder (IST). Dit orgaan zou moeten zorgen voor “terugkoppeling naar alle betrokken overheden, zodat mogelijk benodigde verbeteringen kunnen worden aangebracht”. Het andere deel van toezichtsprocessen, het interveniërende toezicht, omschreven als “het direkt ingrijpen” zou steeds moeten berusten bij een democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan. Deze organen zouden de informatie waarop eventueel ingrijpen zou worden gebaseerd van de signalerende toezichthouder moeten ontvangen.

Om de implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep-Alders voor te bereiden werd een commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht in het leven geroepen, onder voorzitterschap van mr. dr. M. Oosting. Deze commissie verstreekte in oktober 2006 de opdracht voor deze voorstudie. De opdracht was een verkenning te schrijven met de volgende elementen:

1. *Nut en noodzaak van één interbestuurlijke signalerende toezichthouder per domein, in relatie tot de aard en omvang van het toezicht;*
2. *Een bespreking van mogelijke organisatiemodellen (in relatie tot én onafhankelijk van de bevindingen op punt 1);*
3. *Een sterkte-zwakte-analyse van deze varianten, zowel in bestuurlijke als in zeer praktische zin; en*
4. *De inhoudelijke en organisatorische samenhang met de organisatie van het nalevings- of eerstelijnstoezicht door verschillende overheden, mede in het licht van het streven naar een bundeling van toezichtsactiviteiten per bedrijf en instelling zoals naar aanleiding van de motie Aptroot wordt voorgesteld.*

Het onderhavige rapport bevat het resultaat van de uitvoering van deze opdracht.

¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 VII, nr. 50. In een brief aan de Tweede Kamer van 24 mei 2006 formuleerde het kabinet zijn “Kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht”.

1. DE CONTEXT: OVER DE GEDECENTRALISEERDE EENHEIDSSTAAT, INSPECTIES EN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

1.1 Bestuurlijk toezicht en de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Interbestuurlijk toezicht is van oudsher één van de bouwstenen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Voorzieningen als een eigen politiek regime, een open huishouding, een eigen belastinggebied en een eigen apparaat verschaffen lagere overheden autonomie. Hiërarchie van regelgeving, medebewindswetgeving, financiële verhoudingen en toezicht dienen ertoe, gegeven dit gedecentraliseerde bestel, de eenheidsstaat gestalte te geven.

“Interbestuurlijk toezicht” is als zodanig een recent begrip. In het verleden was “toezicht” een los gebruikte verzamelnaam voor met name:

- a) het in de Grondwet (art. 132 lid 4) gefundeerde “spontaan vernietigingsrecht” van de Kroon (ook wel repressief toezicht genoemd) en
- b) in allerlei bijzondere wetten te vinden figuren van voorafgaande goedkeuring (toestemming, ontheffing, verklaring van geen bezwaar) met betrekking tot besluiten van lagere overheden, alsmede het recht om aanwijzingen te geven (ook wel preventief toezicht).

Meer in het algemeen was het een aanduiding van wettelijke bevoegdheden tot beoordeling en beïnvloeding van lagere publiekrechtelijke lichamen. De klassieke vormen van bestuurlijk toezicht zijn nog steeds de belangrijkste. De op art. 132 Gw gebaseerde algemene regeling ervan is thans opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, titel 10.2, *Toezicht op bestuursorganen*.

De term “toezicht” kreeg voor het eerst een juridische betekenis met de grondwetswijziging van 1980. Toen werd, na een krachtige lobby van de VNG, de bepaling ingevoerd dat besluiten van besturen van gemeenten en provincies “slechts aan voorafgaand toezicht onderworpen worden in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen” (art. 132 lid 3 Gw). De reden voor deze bepaling was het bestaan van allerlei vormen van invloedsuitoefening tussen overheidsniveaus die buiten het stramien van repressief en preventief toezicht vielen; bijvoorbeeld voorwaarden verbonden aan een financieringsregeling, een coördinatiebevoegdheid, een overlegverplichting of een plicht om mededeling te doen of informatie te verstrekken. De bestuurlijke wetgeving kent veel van dit soort regelingen; zij werden ook wel “pseudo-toezicht” genoemd. Dit grijze gebied van middelen van beïnvloeding is weinig doorzichtig. Gemeenten ergerden zich eraan en hoopten het pseudo-toezicht met deze grondwetsbepaling terug te dringen.

De onduidelijkheden voor wat betreft invloedsverhoudingen tussen overheden werden en worden nog vergroot doordat de uitoefening van de formele toezichtsvormen

goedkeuring en vernietiging in de praktijk vaak dezelfde vorm aannemen als dit “pseudo-toezicht”. Ook de formele toezichthouder overlegt, waarschuwt, adviseert, overreedt en dreigt, en grijpt pas in uiterste noodzaak naar het eigenlijke machtsmiddel, de onthouding van goedkeuring of de vernietiging.² De praktijk van het bestuurlijk toezicht in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat is vooral heel veel communiceren, af en toe dreigen, en heel soms het “administratief geweld” van de onmiddellijke ingreep.

De regeling van artikel 132 Grondwet had dan wel de bedoeling het “pseudo-toezicht” onmogelijk te maken, althans sterk in te perken, in de praktijk is dit gevolg niet opgetreden. In tegendeel, de regel creëerde een nieuw probleem. Het was nu nodig om uit te maken wat precies “toezicht” in de zin van de Grondwet is - en dat valt niet mee. De klassieke vormen van toezicht zijn per definitie op de wet gebaseerd, dus daarvoor had de regel geen toegevoegde betekenis. Het pseudo-toezicht daarentegen is juist niet gebaseerd op een wettelijke bevoegdheid om toezicht uit te oefenen en is daarom moeilijk als toezicht in de zin van de Grondwet te identificeren.

Om deze onduidelijkheden over echt toezicht en schijntoezicht te omzeilen introduceerde men de termen *invloedstechniek*, *beïnvloedingstechniek* en *bestuursinstrument*.³ Met al deze termen wordt bedoeld op de middelen waarover een bestuursorgaan beschikt om invloed uit te oefenen op de keuzen en het gedrag van andere bestuursorganen. Het interbestuurlijk toezicht is daar dan maar één van de vele vormen van. In het verlengde hiervan werd onderzoek gedaan naar machts- en invloedsverhoudingen in het binnenlands bestuur.⁴ Een tijd lang maakte deze benaderingswijze onderdeel uit van de beleidskringen rond het openbaar bestuur.⁵ Zo publiceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken al in 1982 een inventarisatie van bestuursinstrumenten: middelen van het rijk om het besluiten van lagere overheden te beïnvloeden⁶. In bijlagen bij de begroting van BZK werd daarna doorgaans een “overzicht bestuursinstrumenten” opgenomen.

Tegenwoordig lijkt deze benadering in termen van bestuursinstrumenten en invloedsuitoefening weer uit het zicht te zijn verdwenen. Opnieuw is er onduidelijkheid over wat onder (inter)bestuurlijk toezicht zou moeten worden verstaan. Regelmatig ontstaan nieuwe vormen van verticale invloedsuitoefening zoals convenanten, diagonale planning, ketenregie of prestatieverantwoording in het kader van het ISV en vaak worden deze en dergelijke “beïnvloedingsinstrumenten” weer als vormen van interbestuurlijk toezicht gezien.

Als begeleidend verschijnsel van de beleidsvervloechting tussen overheden is interbestuurlijke invloedsuitoefening vrijwel onvermijdelijk. Tegelijkertijd probeert men ook steeds opnieuw greep te krijgen op al die verschillende beïnvloedingsmiddelen

² In de hedendaagse literatuur wordt dit wel de “toezichtspiramide” genoemd. Zie bijvoorbeeld Ian Ayres, John Braithwaite, *Responsive Regulation, transcending the deregulation debate*, New York and Oxford 1992.

³ Zie o.m. M.M. Kaag-van der Poel, “Invloedsmechanismen”, in: *Bestuurswetenschappen* 1971: 73; J. Wessel, “Beïnvloedings- en temperingsinstrumenten”, in: *Tijdschrift voor Overheidsadministratie* 5 (15), 1979: 311; Werkgroep Complementair Bestuur: *Eindrapport*, Den Haag 1980.

⁴ Vroege voorbeelden zijn H. Bleker en W.M. van den Bremen, *Macht in het binnenlands bestuur*, Deventer 1983; F. Fleurke, E. Palstra, J. de Ridder en A. Rook, *Invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur*, Raad voor het binnenlands bestuur, 's-Gravenhage 1983.

⁵ Voor een overzicht, zie: J. de Ridder en M. Herweijer: “Rijk, provincies en gemeenten, spelregels en bestuursinstrumenten”, in: M. Herweijer en A. Hoogerwerf (red.): *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1993 (zesde herziene druk).

⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Inventarisatie van bestuursinstrumenten, rapport van een onderzoek naar instrumenten waarmee de rijksoverheid invloed uitoefent op gemeenten en provincies*. Den Haag 1982.

waarover vooral het rijk in de richting van de lagere overheden beschikt. Eén van de categorieën invloedsinstrumenten die regelmatig een steen des aanstoets blijken te zijn, zijn de rijksinspecties.

1.2 De omstreden rijksheren in de regio

Gedeconcentreerde rijksdiensten, de vooruitgeschoven posten van de verschillende ministeries op regionaal niveau, hebben een oude staat van dienst. Zij verrichtten vooral in het verleden een grote variëteit aan rijkstaken waarvoor fysieke aanwezigheid in de regio vereist is, bijvoorbeeld directe fysieke uitvoering (rijkswaterstaat), het beheer van subsidieregelingen (Milieu-inspectie, Inspectie Volkshuiving) en de advisering aan het lokale bedrijfsleven (consulent EZ). Daarnaast vervulden veel van de gedeconcentreerde rijksdiensten de “oog- en oorfunctie” van de departementen, die observeerden en Den Haag rapporteerden over de ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau. Gedeconcentreerde rijksdiensten die zich in het bijzonder bezig hielden met toezicht werden en worden doorgaans “inspecties” genoemd. Lagere overheden hadden niet veel van doen met de meest echte inspecties: die voor het onderwijs en voor de volksgezondheid, de arbeidsinspectie of de keuringsdienst van waren. Inspecties die in de interbestuurlijke betrekkingen een grote rol spelen vertegenwoordigen hun departement in allerlei aangelegenheden; bijvoorbeeld bij het beheren van financiële uitkeringen en in allerlei overleg ter bevordering van de doorwerking van rijksbeleid. Het eigenlijke bestuurlijk toezicht zoals hiervoor aangegeven behoort, een enkele uitzondering daargelaten, niet tot hun domein. Wel kan de inspecteur, uit hoofde van de oog- en oorfunctie zaken signaleren die aanleiding kunnen geven tot het gebruik van een toezichtsinstrument: de vernietiging of, indien de minister over een zodanige bevoegdheid beschikt, bijvoorbeeld een aanwijzing.

De “rijksheren in de regio” waren en zijn nogal omstreden.⁷ Dit hangt ongetwijfeld samen met het diffuse karakter van hun takenpakket en met het onbepaalde van hun invloed. Vooral de provinciale besturen hebben de gedeconcentreerde rijksdiensten steeds beschouwd als concurrenten. De gezamenlijke provincies voeren al decennia lang consequent een beleid, gericht op het overnemen van taken van de regionale rijksheren.⁸ Doorgaans liepen dit soort pogingen vast op het gegeven dat de gedeconcentreerde rijksdiensten toch voor alles de vooruitgeschoven posten van hun departementen zijn, multi-inzetbaar, al naar de eisen des tijds en de behoeften van de politieke leiding.

Vrij recent is de altijd latente spanning tussen de rijksheren en de provincies manifest geworden als gevolg van de stijging van “handhaving” en “veiligheid” als prioriteiten op de politieke agenda. Oudergewoonte brachten de departementen, (in dit geval vooral VROM) hun gedeconcentreerde diensten in stelling om deze nieuwe prioriteiten ingang te doen vinden. In 2002 kwam er een nieuw Inspectoraat-Generaal VROM, waarin de voormalige inspecties voor volkshuiving, ruimtelijke ordening en milieu opgingen. Dit IG moest vooral gaan handhaven.⁹ Andere taken

⁷ H.J.P. van Muyden en C.M. Geers, *Rijksheren in de regio*, rapport van een onderzoek naar het functioneren van gedeconcentreerde rijksdiensten in relatie tot lagere overheden, opgesteld door in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur, 1984.

⁸ Recent nog weer in het *Plan van aanpak* van de gezamenlijke provincies en IPO voor het Programma Andere Overheid (2004).

⁹ De MvT bij de wet Instelling Inspectoraat Generaal VROM begint met de klarenstoot “Versterking van de handhaving is één van de topprioriteiten van het kabinet”.

van de oude inspecties Milieu, VH en RO werden geschrapt en een aantal nieuwe bevoegdheden werd toegekend. Echter, ook het provinciaal bestuur kreeg nieuwe toezichtstaken op het terrein van handhaving, met name in de wet Milieubeheer.¹⁰ Daarmee werd een overlap in de werkingssfeer van twee toezichtsarrangementen acuut zichtbaar. Een vergelijkbare ontwikkeling vond plaats bij de ontwikkeling van de nieuw te vormen veiligheidsregio's. In het rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt* werd dit soort overlappingsen tussen toezichtsbevoegdheden van rijk en provincie als de grote kwaal van het interbestuurlijk toezicht bestempeld.

¹⁰ Het toezichtsarrangement van artt 18.3a – 183e wet Milieubeheer trad eind 2005 in werking. Het provinciaal bestuur heeft de taak om handhavingsactiviteiten binnen zijn jurisdictie te coördineren en het heeft de bevoegdheid om gemeentebesturen die in gebreke blijven een aanwijzing te geven.

2 INFORMATIEVERGARING: HET NUT VAN ÉÉN CENTRALE INFORMATIEDIENST

2.1 De betekenis van informatieverwerving in toezichtprocessen

Zoals uit het vorige hoofdstuk kan worden opgemaakt, draaiden discussies over (interbestuurlijk) toezicht in het verleden vooral om invloedsmiddelen en bevoegdheden om in te grijpen. Het afgelopen decennium is de nadruk in discussies over toezicht steeds meer komen te liggen op processen van informatieverwerking en verwerving. Deze accentuering gaat soms zover dat het zogenoemde “signalerende toezicht” (informatieverwerving plus oordeelsvorming) als de essentie van toezichtsuitoefening wordt gezien. Men kan zich afvragen of die nadruk niet te groot is. De uit den treure aangehaalde omschrijving van het kabinetsstandpunt¹¹ over de betekenis van de term toezicht geeft informatieverwerving een bepaalde plaats.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan intervereniëren.

Deze omschrijving¹² dekt heel veel bestuurlijk en organisatorisch handelen. Een patroon van informatieverwerving, oordeelsvorming en beïnvloeding treft men aan in de hiërarchische verhouding tussen een chef en zijn ondergeschikten, in contractrelaties tussen leveranciers en afnemers en zelfs in informele sociale verbanden. Men kan dat allemaal toezicht noemen, maar dan heeft de term weinig onderscheidende betekenis meer. Het gaat in elk geval voorbij aan de essentie van toezicht, zoals we dat bijvoorbeeld ook in interbestuurlijke verhoudingen terug vinden. Opvallend is echter dat de omschrijving de informatieverwerving voorop stelt.

De werkgroep-Alders heeft een meer toegespitste omschrijving van interbestuurlijk toezicht gebruikt:

het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging (zowel specifieke taken als de kwaliteit van het bestuur) van de lagere door de hogere overheden.

Opmerkelijk in deze omschrijving is, dat de oordeelsvorming centraal staat: het tweede onderdeel van het zogenaamde signalerende toezicht. De beide andere componenten van een toezichtsproces ontbreken geheel.¹³ Echter, om een antwoord te kunnen geven op de vraag, wat de betekenis van informatieverwerving is in toezichtprocessen, is het beter om de analyse helemaal vanuit een ander perspectief te beginnen, en wel, zoals voorheen gebruikelijk, met een ideaaltypische aanduiding van toezicht als *interventie*. Het daarop gebaseerde beeld van interbestuurlijk toezicht heeft de volgende kenmerken.

¹¹ *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

¹² Zie over deze begripsvorming: J. de Ridder, "Beleidsvoering door toezicht", in: A.F. Leemans e.a. (red): *Handboek beleidsvoering overheid*, Alphen aan den Rijn 1988, en J. de Ridder. *Een goede raad voor toezicht*, Den Haag 2004.

¹³ Terecht heeft de Commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht een omschrijving van toezichtsarrangementen gekozen waarin interventie ook is opgenomen.

Een toezichtsbevoegdheid is een *aanvullende bevoegdheid* en bestaat in het formele vermogen van een daartoe aangewezen ambt, de toezichthouder, om in omschreven gevallen en voor omschreven redenen te interveniëren in de beslissingen of handelingen van andere ambten die primair verantwoordelijk zijn. Om deze bevoegdheid te kunnen uitoefenen heeft de toezichthouder gegevens nodig over de beslissingen en handelingen die tot het object van toezicht behoren. Om die reden heeft de toezichthouder doorgaans rechten op informatieverwerving. In deze benadering is de informatieverwerving dus een afgeleide van de bevoegdheid om te interveniëren. De informatie waarover een toezichthouder dient te beschikken wordt bepaald door de omschrijving van de toezichtsbevoegdheid, dat wil zeggen de bevoegdheid om in de keuzen van een ander bestuursorgaan in te breken.

Het gegeven dat toezicht *per definitie* een aanvullende voorziening is, kan niet voldoende worden onderkend. Het betekent, dat de primaire verantwoordelijkheid voor de handelingen en besluiten die onder toezicht zijn gesteld, altijd bij het ondertoezichtgestelde bestuursorgaan blijft. Is dat niet zo, dan verandert de toezichtsrelatie in een hiërarchische verhouding.

De bevoegdheid om in te breken in de beslissingen van een ander bestuursorgaan is, in de lijn van het voorgaande, altijd *ingeperkt*, en wel ingeperkt door een omschrijving van de gevallen waarin en de redenen waarom de toezichthouder kan, of zelfs moet interveniëren. “De gevallen waarin” duiden we vaak aan als het *object* van toezicht; die handelingen en beslissingen van een ondertoezichtgestelde die de toezichthouder kan tegengaan of corrigeren. De redenen waarom een toezichthouder kan of moet interveniëren zijn velerlei – maar het gaat altijd om de bescherming van een specifiek belang, en wel een belang *dat niet of niet voldoende geïnternaliseerd kan worden binnen de jurisdictie van de lagere overheid*.¹⁴

Dit laatste kan met het volgende voorbeeld worden verduidelijkt. In beginsel is de financiële huishouding van een gemeente de autonome aangelegenheid van die gemeente. Maakt het gemeentebestuur er een chaos van, dan is het daarvoor verantwoordelijk tegenover de burgers van de gemeente. Zo bezien zou de aangelegenheid van goed financieel beheer geheel binnen de gemeentelijke jurisdictie geïnternaliseerd kunnen worden. Het financieel toezicht op de gemeenten is vanouds op twee motieven gebaseerd. Het ene motief, nog van Thorbecke afkomstig, was paternalistisch: gemeenten moeten tegen zichzelf beschermd worden voor verkwisting en ander financieel wangedrag. Het andere, meer moderne motief, is dat slecht financieel beheer externe effecten heeft, repercussies *buiten* de gemeentegrenzen. Dat komt omdat de wetgever vindt dat een gemeente niet failliet mag gaan. De tekorten die het resultaat zijn van wanbeheer worden via het gemeentefonds afgewenteld op andere gemeenten en eventueel op de algemene middelen van het rijk. Dit is de rechtvaardiging voor extern toezicht op de gemeentefinanciën, en overigens ook op de provinciale financiën. Het is overigens niet een rechtvaardiging voor het *provinciaal* toezicht op de gemeentefinanciën. Indien men de bescherming van dit belang alle gewicht wil geven dan zou de beheerder van het Gemeentefonds de aangewezen toezichtsautoriteit zijn.¹⁵

¹⁴ Uitvoerder over deze wijze van zien: C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publiek belang*, Den Haag 2003; met name pag. 70 e.v.

¹⁵ Een vergelijkbare constructie zien we bij het financieel toezicht op de woningcorporaties dat is ondergebracht bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting. De positie van het provinciaal bestuur als financieel toezichthouder is uiteraard geheel historisch verklaarbaar.

Tot slot, interbestuurlijke toezichtsarrangementen zijn, overeenkomstig artikel 132 Grondwet, steeds *bij wet geregeld*: de wetgever kiest het instrument van het toezicht voor de bescherming van het specifieke belang waarvan de wetgever veronderstelt dat die niet door de lagere overheid geïnternaliseerd zal worden.¹⁶ Overigens behoeft deze veronderstelling van de wetgever niet altijd juist te zijn.

Dit ideaaltypische model heeft in de huidige debatten allerlei aanpassingen ondergaan, die ertoe hebben geleid dat de informatieverwerking steeds centraler is komen te staan. Informatieverwerking is in deze gedachtengang geen afgeleide meer van de interventie door de toezichthouder, maar een zelfstandige vorm van toezicht. Er zijn verschillende modellen van toezicht-achtige verschijnselen in omloop die de kijk op het interbestuurlijk toezicht in deze richting hebben bijgebogen. Afhankelijk van datgene wat men van toezicht verwacht, krijgt de informatieverwerking een andere betekenis.

Traditioneel werd interbestuurlijk toezicht gemotiveerd met één van de twee redenen die hiervoor al werden aangegeven.¹⁷ Het paternalistische motief komt er op neer dat gemeentebesturen in bepaalde opzichten tegen de gevolgen van hun fouten beschermd moeten worden. Het motief van de externe effecten (dat in bijvoorbeeld het planologisch toezicht centraal staat) houdt in dat gemeentelijke keuzen zo nodig gecorrigeerd moeten kunnen worden voor effecten die de grenzen van de gemeentelijke jurisdictie overstijgen. De informatie die de toezichthouder nodig heeft is een afgeleide van de geïdentificeerde externe effecten.

Daarnaast werd ook handelen van lagere overheden "in strijd met het recht" als een reden voor centrale interventie gezien. In het verlengde daarvan wordt toezicht tegenwoordig vaak gezien als een vorm van *handhaving*: de toezichthouder moet ervoor zorgen dat de besturen van gemeenten en provincies zich aan de wet houden. Een toezichthouder die als handhaver optreedt heeft gedetailleerde informatie nodig over die situaties waarin in strijd met het recht zou kunnen zijn gehandeld.

Men kan voorts ook tegen toezicht aankijken als een vorm van sociale controle. De meeste onder toezichtgestelden, is dan de veronderstelling, zullen zich wel overeenkomstig de norm gedragen, mits zij zich ervan bewust zijn dat er af en toe over hun schouders wordt meegekeken. In zo'n opvatting van toezicht is informatie als zodanig eigenlijk helemaal niet belangrijk. Het wakend oog zelf is doorgaans voldoende om het beoogde effect te sorteren.

Er zijn twee prototypen van toezicht, die de informatieverzameling en -verwerking juist centraal stellen. De ene is het model van de *accountant*. Een accountant verzamelt op methodische wijze gegevens die hem in staat moeten stellen een oordeel met rechtswerking te geven over de administratie van de beoordeelde instantie. In veel gevallen heeft dit oordeel als zodanig al de beoogde werking; veelal wordt op het oordeel van de accountant geanticipeerd. Het andere model is dat van het monitoren van de uitvoering van *contracten*, zoals gemodelleerd in de *principal - agent* theorie.¹⁸ Een opdrachtgever die wil weten of het contract overeenkomstig zijn wensen wordt uitgevoerd zal investeren in informatie over die uitvoering. De gewenste in-

¹⁶ Toezicht bestaat dus niet omwille van een veronderstelde algemene ministeriële verantwoordelijkheid, ook wel systeemverantwoordelijkheid genoemd. De relatie is omgekeerd: indien de wetgever een minister een toezichtsbevoegdheid toekent, is de minister verantwoordelijk voor de aanwending van die bevoegdheid.

¹⁷ F.J.A. Quadekker, "De bestuurlijke organisatie en het toezicht op de gemeentebesturen", in: Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*, deel 1, Rijswijk, 1972; J. Bulthuis, "Het toezicht", in: *Bestuurswetenschappen* 1981: 267 – 276.

¹⁸ O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies*, New York 1975.

formatie ligt vast met de bepalingen van het contract, en de verwerving van de informatie, bijvoorbeeld in de vorm van prestatiemeting, kan worden uitbesteed – een gebruikelijke gang van zaken in de marktsector.

2.2 Arbeidsdeling in toezichtsprocessen

Het model van de *Interbestuurlijke Signalerende Toezichthouder* (IST) dat de werkgroep-Alders heeft ontworpen, veronderstelt een arbeidsdeling: een splitsing van het toezicht zoals hiervoor omschreven in een “signalerend” deel en een interveniërend deel. Signalerend toezicht wordt wel omschreven als “het rapporteren ten behoeve van het tot interveniëren bevoegd gezag”. Het werk van de accountant biedt het algemene model voor signalerend toezicht. De splitsing bestaat hierin dat het gezag voor wie de informatie wordt verzameld, bijvoorbeeld een raad van toezicht, geen zeggenschap heeft over de werkwijze bij de oordeelsvorming en over de inhoud van het oordeel. De splitsing kan nog verder gaan in die zin dat het gezag dat tot interventie bevoegd is, ook geen zeggenschap heeft over de onderwerpen, de frequentie en andere aspecten van de oordeelsvorming. In dat geval is de signalerend toezichthouder geheel autonoom ten opzichte van het tot interventie bevoegd gezag.

Er is géén sprake van splitsing van toezicht in de hier bedoelde zin, indien de verschillende activiteiten van de toezichtscyclus zijn verdeeld zijn over verschillende onderdelen van een organisatie binnen één hiërarchisch verband met één bevoegd gezag dat zeggenschap heeft over beide.

Uit de verschillende hedendaagse omschrijvingen van bestuurlijk toezicht krijgt met de indruk dat arbeidsdeling in een toezichtscyclus tamelijk gebruikelijk is. In feite zijn daar niet zoveel uitdrukkelijke voorbeelden van.

Het meest bekende geval is de Algemene Rekenkamer die op eigen wettelijk gezag de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de rijksuitgaven onderzoekt en beoordeelt. Het is aan het parlement voorbehouden interveniërende consequenties aan de oordelen van de ARK te verbinden. Overigens beschouwt de ARK zichzelf niet als een toezichthouder.

Een van de weinige voorbeelden van signalerend toezicht binnen de rijksdienst betreft één van de taken van de Inspectie Werk en Inkomen. Sedert een aantal jaren beoordeelt de IWI de kwaliteit van het werk van keurende en certificerende instellingen op ARBO-gebied. Het basismodel is in dit geval niet dat van de accountant, maar dat van het contract. De principaal van het contract (een beleidsdirectie van SZW) schakelt een derde in om de prestaties van de gecontracteerde agent (toevallig ook een soort toezichthouder) te monitoren.¹⁹ Hoewel de Inspectie voor het onderwijs en de Inspectie voor de volksgezondheid hun taken met een zekere organisatorische zelfstandigheid uitoefenen, staat de ministeriële zeggenschap over de beide organisaties vast.

Minder ongebruikelijk is *totale* verzelfstandiging van een toezichtstaak door deze in zijn geheel onder te brengen bij een zelfstandig bestuursorgaan. Dat ziet men bijvoorbeeld bij oude en nieuwe marktmeesters als de Nederlandse Bank, de AFM, de NMa en de Nederlandse Zorgautoriteit. Deze bestuursorganen oefenen de

¹⁹ Overigens is het nog maar de vraag of men hier met een zuiver voorbeeld van signalerend toezicht te maken heeft. De betreffende beleidsdirectie en de IWI werken beide onder de zeggenschap van de minister van SZW, zij het dat voor de staatsrechtelijke positie van IWI een wat hybride constructie is gekozen. Daarom kan men deze taakverdeling ook beschouwen als een gewone vorm van arbeidsdeling binnen een hiërarchische organisatie.

hen opgedragen toezichtstaken ongedeeld uit: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie zijn in de hand van één gezag.

Ook het bestuurlijk toezicht is vrijwel steeds zo vorm gegeven dat de gehele toezichtscyclus de verantwoordelijkheid is van één daartoe aangewezen toezichtshouder. Doorgaans is het uitgangspunt van een interbestuurlijk toezichtsarrangement een in de wet vastgelegde bevoegdheid om te interveniëren, met daaraan toegevoegd een enkele regeling voor informatieverplichtingen. Het financieel toezicht van GS op de gemeentebesturen bestaat uit de bevoegdheid van GS om een gemeente onder preventief toezicht te plaatsen, de bevoegdheid om van zo'n gemeente de begroting goedkeuring te onthouden plus de verplichting van het gemeentebestuur om de begroting aan GS voor te leggen. Het arrangement voor het planologisch toezicht dat gedeputeerde staten de afgelopen halve eeuw hebben uitgeoefend op de gemeentebesturen, bevat goedkeurings – en aanwijzingsbevoegdheden en een aantal voorschriften over de wijze waarop het gemeentebestuur GS en de provinciale planologische commissie dient te informeren over de verschillende gemeentelijke ruimtelijke plannen.²⁰ Uiteraard vindt in beide gevallen een groot deel van de informatieuitwisseling en oordeelsvorming plaats op ambtelijk niveau, maar steeds onder onverkort gezag van GS.

Uit dit beknopte overzicht valt op te maken dat er kennelijk goede redenen zijn om de hele toezichtscyclus in één hand te houden en niet te splitsen. Twee redenen zijn daarbij in het bijzonder te noemen.

De eerste reden is gelegen in de praktijk van de uitoefening van veel toezicht, juist ook in het verkeer tussen overheden. Zoals hiervoor reeds opgemerkt: ongeacht de zwaarte van de interventiebevoegdheden waarover een toezichthouder beschikt, is de uitoefening van toezichtsinvloed vooral een kwestie van communicatie. Dat geldt a fortiori voor de praktijk van het toezicht in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat: die wordt gekenmerkt door veel praten, overleggen, overreden, waarschuwen en adviseren – nu eens met de stok van een aanwijzing of een onthouding van goedkeuring in de achterzak, dan weer met de worst van een specifieke uitkering of andere vormen van steun op tafel, en soms alleen maar op basis van gezag en deskundigheid. In de Engelstalige literatuur gebruikt men in dit verband de term “toezichtspiramide”. Daarmee wordt aangegeven dat in veel gevallen waarin de toezichthouder invloed uitoefent, de zwaarte van de interventie gering is. Het aantal gevallen neemt af met het toenemen van de zwaarte van de interventie.²¹ In het algemeen geeft dit veel mogelijkheden voor efficiënte, want op maat gesneden gegevensverwerking en interventie.

Indien men zulke processen van toezicht uit elkaar trekt ontstaat het risico van verschillende onbedoelde effecten op het deelproces informatieverwerking, namelijk:

1. Toename van informatieverzameling en informatieverwerking.
2. Verdubbeling van de informatieverwerking

Het eerste risico doet zich voor indien de motieven voor toezicht en dus de behoefte aan informatie en oordelen sterk uiteenlopen. De informatiedienst zal dan de prikkel ondervinden om volgens de grootst gemene deler van alle informatiebehoefte te gaan produceren, opdat alle informatiebehoefte gedekt worden. Het effect is dat er

²⁰ J. de Ridder, *Toezicht in de ruimtelijke ordening*, Deventer 1990.

²¹ Het bestaan van dit patroon van interventies is vaak empirisch aangetoond, over een lange reeks van jaren en zowel in Nederland als in het buitenland. Klassiek is het onderzoek van H.A. Brasz, *Toezicht op de gemeentebesturen*, Alphen aan den Rijn 1964.

een grotere informatielast ontstaat dan er zou zijn indien afzonderlijke toezichthouders elk hun eigen informatie verzamelen. Dat dit risico niet louter theoretisch van aard is blijkt uit de ervaringen met toezichtsystemen, gebaseerd op *zelfrapportage*. Omdat een toezichthouder bij een dergelijk systeem niet meer zelf aan de bron de relevante informatie kan kiezen, wenst hij alle potentieel relevante informatie te ontvangen. Het gevolg is de eindeloze stroom verantwoordingspapier die we de afgelopen decennia hebben zien ontstaan in vooral de semi-collectieve sector.

Het tweede risico doet zich met name voor indien de consequenties van interventie relatief kostbaar, dat wil zeggen ingrijpend, zijn voor de ondertoezichtgestelde. Een (interveniërende) toezichthouder zal niet gauw in den blinde interveniëren op basis van de rapportages van een informatiedienst. Doet hij dat wel, dan is er de facto geen sprake meer van arbeidsdeling; het oordeel van de informatiedienst is immers bepalend ook voor al dan niet ingrijpen. De toezichthouder zal dan ook geneigd zijn om, alvorens te interveniëren, de informatie en het oordeel met de in gebreken gestelde instantie te bespreken. Op basis van diens verweer ontstaat overleg, nader onderzoek en allerlei andere vormen van informatieverwerving die het primaire oordeel moeten verifiëren; een verdubbeling die wordt vermeden in toezichtsprocessen waarin de drie onderdelen zijn vervlochten. Ook het omgekeerde kan zich voor doen: een toezichthouder kan allerlei redenen hebben om te veronderstellen dat bestaande gebreken juist niet gesignaleerd zijn en om die reden verificatie nastreven.

Een tweede reden om de gehele toezichtscyclus in één hand te houden ligt in de functie van het toezicht en in de daaruit voortvloeiende taak en positie van de toezichthouder. Toezicht is een middel; een middel om een verder gelegen doel te bereiken. In een goed toezichtsarrangement is die functie duidelijk omschreven. De AFM heeft onder meer tot taak het level playing field op de financiële markten te bewaken en de Nederlandse Bank moet er onder meer voor zorgen dat het aanzien van het bank- en verzekeringswezen niet wordt geschaad. Het provinciaal planologisch toezicht op de gemeenten heeft vooral tot doel de externe effecten van gemeentelijk ruimtelijk beleid op hogere schaalniveaus te reguleren. Het VROM-brede gemeentebestuursonderzoek van de VROM-inspectie dient onder andere om de rechtmatigheid van het overheidshandelen te bevorderen. Een toezichthouder moet bedenken hoe hij zijn toezichtsinstrumentarium het meest optimaal kan inzetten om die doelstellingen te verwezenlijken. Hij moet keuzen kunnen maken, keuzen die meestal worden aangeduid als het "toezichtsbeleid" van de toezichthouder. Optimalisering van de informatieverwerving is één van die keuzen. Een toezichthouder die voor zijn informatievoorziening en oordeelsvorming afhankelijk is van datgene wat een van hem onafhankelijke informatiedienst hem aan reikt, zal vaak belemmerd worden in de optimalisering van zijn toezichtsbeleid.

2.3 Kosten en baten van interbestuurlijk toezicht en IST

Er zijn, zo blijkt, redenen om een toezichtscyclus in zijn geheel in de handen van één autoriteit te plaatsen. De vraag is nu of er argumenten zijn voor een *splitsing* van de cyclus, die zo steekhoudend zijn dat zij opwegen tegen de argumenten voor een integrale toezichtscyclus. We beginnen met het doel van de splitsing zoals voorgesteld in *Interbestuurlijk toezicht herijkt*.

Het beoogde doel van een bundeling van signalerende toezichtstaken is, om dubbele of overlappende verzameling van informatie bij ondertoezichtgestelden voor verschillende toezichthouders op rijksniveau (al dan niet bij verschillende ministeries) en op provinciaal niveau toezicht te verminderen of te niet te doen. De veronderstelling is dat veel geheel of gedeeltelijk gelijksoortige toezichtsinformatie wordt vergaard en dat lagere overheden daarmee onnodig worden belast. Een bundeling per domein zou dan ook leiden tot een vermindering van toezichtslasten en tot vermindering van wat in Haagse kringen “bestuurlijke drukte” wordt genoemd. De effectiviteit van het toezicht zou daarbij in stand moeten blijven zo niet worden vergroot. Indien dit alles tegelijkertijd kan worden verwezenlijkt is dat ongetwijfeld een belangrijk argument om domeingerichte bundeling van informatieverwerking te organiseren.

Om te kunnen inschatten of deze doelstellingen verwezenlijkt zullen kunnen worden is systematische informatie nodig over de omvang van de toezichtslasten voor de lagere overheden, over de samenhang van deze lasten met dubbelingen in de informatieverzameling en over de effectiviteit van interbestuurlijk toezicht. Helaas is over al deze aspecten weinig empirisch onderzoek beschikbaar. Er zijn rapporten van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van een aantal departementale toezichthouders.²² Er zijn gegevens over toezichtslasten verzameld in het kader van Andere Overheid, maar daarbij ging het over eerstelijns toezicht: de toezichtslasten voor het bedrijfsleven. Bestaande kennis over de werking van het interbestuurlijke toezicht is dan ook veelal fragmentarisch en anekdotisch.

Een voorbeeld van fragmentarische kennis is het resultaat van een beperkt onderzoek dat het afgelopen najaar bij de sectie bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen is uitgevoerd. Bij twaalf gemeenten van verschillende omvang is nagegaan hoe men het VROM-brede gemeenteonderzoek heeft ervaren en wat de effecten van dat inspectieonderzoek voor het functioneren van de gemeente is geweest. Het onderzoek wees onder meer uit, dat alle gemeenten zonder uitzondering een positief oordeel over het IV-onderzoek hebben; ook de gemeenten met een slecht rapportcijfer. Men beschouwt het inspectierapport als een gratis advies dat met grote deskundigheid en ervaring is opgesteld. Indien men een soortgelijk advies op de markt zou willen inkopen zou men veel geld kwijt zijn en minder zeker zijn van de waarde ervan. Het VROM-brede gemeenteonderzoek is een voorbeeld van bundeling, in dit geval van inspectieactiviteiten die voorheen door de afzonderlijke inspecties VH, IRO en Milieuhygiene werden verricht. De kleinere gemeenten vonden het wel een handige integratie. Bij grotere gemeenten was dat minder duidelijk; bij hen is het VROM domein intern-organisatorisch ook opgesplitst en dan kan het zelfs extra coördinatielasten met zich mee brengen om de VI vanuit de verschillende deelterreinen tegelijk te bedienen. Men ervaart geen overlap met het provinciaal planologisch toezicht, maar wel met het provinciaal toezicht op de milieuhandhavingssplannen.

Uit het beschikbare materiaal kunnen geen harde conclusies getrokken worden over de effectiviteit van interbestuurlijke toezicht, of dat nu wordt uitgeoefend door het provinciaal bestuur of door of namens een minister. Er zijn hooguit indicaties. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat de rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen op het brede VROM terrein over de gehele linie is toegenomen sinds de afzonderlijke inspecties eind jaren negentig hun toezicht op de gemeenten intensiverden.²³ Er is materiaal waaruit opgemaakt zou kunnen worden dat het financieel toezicht op de gemeenten effectiever zou kunnen. Er is onderzoek waaruit valt op te maken dat de

²² Zie bijvoorbeeld het rapport van de ARK *Handhaven en Gedogen*, TK 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2.

²³ Die intensivering heeft vanaf 1997 gestalte gekregen, mede op grond van verzoeken van de Tweede Kamer aan de minister.

impact van het werk van de inspectie OOV op het gemeentelijk handelen beter zou kunnen. Er zijn gegevens die suggereren dat er op het terrein van het provinciaal planologisch toezicht na jaren trouwtrekken thans een redelijke balans is gevonden tussen effectiviteit en selectiviteit. Maar veel zekerheid is er over al deze zaken niet te geven.

Datzelfde geldt in nog sterker mate voor de toezichtslasten die de lagere overheden ondervinden. Het is niet eenvoudig om toezichtslasten te operationaliseren en meetbaar te maken.²⁴ Discussies daarover worden daarom nogal eens op basis van subjectieve ervaringen gevoerd. Een bekend probleem dat zich daarbij voordoeft is de vermenging van de extra lasten die de uitoefening van het toezicht voor de ondertoezichtgestelden met zich mee brengt, de hinder die men ervaart omdat men gedwongen wordt de eigen gedragslijn meer normconform te maken, en de irritatie die de aanwezigheid van een pottenkijker nu eenmaal vaak met zich mee brengt. Bovendien is vaak nauwelijks onderscheid te maken tussen activiteiten die tot reguliere bedrijfsvoering behoren en inspanningen die louter uit het toezicht voortvloeien. De gemeenten in het hierboven aangehaalde RuG-onderzoekje schatten de directe inspanningen van de gemeenten ten behoeve van het inspectieonderzoek op enige dagen tot hooguit tien mensdagen. Daarbij gaf men soms ook aan dat de meeste activiteiten die het inspectieonderzoek met zich mee bracht toch wel uitgevoerd hadden moeten worden. De positieve waardering van de gemeenten had vooral te maken met de kwalificatie “gratis goed advies” en zegt minder over de effectiviteit van het toezicht in termen van de doeleinden van de toezichthouder.

Tenslotte, over de omvang en de gevolgen van overlappende toezichtsactiviteiten is eveneens weinig systematische kennis voor handen. Er zijn redelijk veel aanwijzingen dat tussen het provinciaal milieutoezicht en het toezicht van de VROM onnodige en hinderlijke doublures voorkomen. Er zijn echter ook indicaties dat deze hinder relatief eenvoudig ad hoc kan worden opgelost door een goede samenwerking tussen de betrokken diensten. Meer in het algemeen blijkt subjectief beleefde overlap en doublures bij een objectief onderzoek nog wel eens mee te vallen. Zo werd in het kader van “Andere overheid” onderzoek bij bedrijven gedaan naar de lasten die men ervoer als gevolg van tegenstrijdige regels en overlappend en tegenstrijdig toezicht. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat bedrijven (in dit geval grotere bedrijven in de chemische procesindustrie) niet zozeer moeite hadden met de frequentie van het toezicht of met de regels die daarbij worden gehandhaafd, als wel met het gebrek aan deskundigheid waarvan sommige toezichthouders blijk gaven.

2.4 Voorwaarden voor een efficiënte IST

In de voorgaande paragraaf is betoogd dat er weinig empirische kennis over de kosten en baten van het interbestuurlijk toezicht is. Het is daarom niet goed mogelijk op grond van gesystematiseerde ervaring een inschatting te maken van de kosten en baten van een domein IST. In plaats daarvan kan men kiezen voor een benadering waarbij voorwaarden worden gestipuleerd waaraan een te construeren domein moet voldoen wil het efficiënt zijn om de informatiebehoefte van de verschillende toezichthouders in dat domein door één centrale dienst te laten verzorgen. Ook deze bena-

²⁴ Zie bijvoorbeeld: dr. A.F.M. Nijsen, drs. P.A. van der Hauw, G. Regter, drs. W.V.M. van Rijt-Veltman, *Kosten van inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethode*; EIM Zoetermeer 2005.

dering biedt geen zekerheid. Zij verdisconteert zoveel mogelijk alle inzichten die relevant zijn om een beargumenteerde keuze te kunnen maken. De keuze die gemaakt zou moeten worden kent in beginsel drie mogelijkheden, te weten:

- min of meer handhaven van de bestaande interbestuurlijke toezichtsstructuur (met inbegrip van periodiek onderhoud)
- systematische aandacht voor overlap en doublures, op te lossen door aanvullende voorzieningen in de vorm van overleg, afstemming en coördinatie (de aanpak die inmiddels ook voor de implementatie van de motie Aptroot is voorzien)
- grondige verbouwing van het interbestuurlijk toezicht, door een organisatorische splitsing in signalerend toezicht en interveniërend toezicht.

Uitgangspunt van deze gedachtegang is de veronderstelling dat een domein-IST meer efficiënt zal zijn, in verhouding tot andere alternatieven, naarmate het te construeren domein en de daarmee samenhangende toezichtstaken homogener zijn. Maximale homogeniteit zou tot gevolg hebben dat dezelfde informatie voor alle vormen van (interventie)toezicht te gebruiken is. Het tegenovergestelde, maximale heterogeniteit, betekent dat er geen enkele overlap of samenhang te constateren valt. Indien het informatieproduct van een domein-IST een grotere homogeniteit laat zien dan de heterogeniteit van het domein dan zullen toezichthouders vinden dat zij onvoldoende op maat bediend worden. De IST is dan niet voldoende effectief. Dit zal leiden tot het hiervoor al aangeduide uitwijken naar andere vormen van informatieverwerking. Indien de IST een te grote heterogeniteit betracht, om zoveel mogelijk recht te doen aan alle *potentiële* heterogeniteit in het toezichtsveld, dan ontstaat het hiervoor geschetste effect van *information overload*. De IST-oplossing is dan niet efficiënt.

De homogeniteit dan wel heterogeniteit van een domein valt uiteen in een aantal aspecten: homogeniteit van de *informatiebehoefte*, homogeniteit van de *informatieobjecten* en homogeniteit van de *informatieproductie*.

- *variëteit in de vraag*

Indien de IST binnen één domein verschillende (interveniërende) toezichthouders moet bedienen zal de informatiedienst geconfronteerd worden met informatievragen die afgeleid zijn uit de beoordelingskaders van die toezichthouders. Die beoordelingskaders zijn op hun beurt weer een operationalisering van de specifieke afgebakende *functie* van de afzonderlijke toezichtsvormen. De variëteit in de vraag is zo bezien een afgeleide van de variëteit in beoordelingsmaatstaven, en die variëteit is weer een functie van de variëteit in toezichtsdoelen of toezichtsfuncties. De IST zal een efficiënter voorziening zijn naarmate de toezichtsdoelen en de bijbehorende beoordelingsmaatstaven meer samenhang vertonen en meer in elkaars verlengde liggen.²⁵

In het verleden waren de toezichtsdoeleinden en beoordelingsmaatstaven op het VROM terrein van het provinciaal bestuur en van de minister van VROM redelijk goed van elkaar te onderscheiden. GS als planologische toezichthouder ging over de externe effecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid op regionaal niveau en de IRO over de externe effecten op nationaal niveau. Voorts hield de VROM-inspectie toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering. De invoering van het provinciaal toezicht op de ge-

²⁵ Overigens kan het dan ook gerechtvaardigd zijn om één integrale toezichthouder voor het domein te creëren. Deze conclusie is bijvoorbeeld getrokken toen de Nederlandse Bank de Pensioen- en Verzekeringskamer incorporeerde.

meentelijke milieuplannen heeft nu een overlap in toezichtsfuncties tot gevolg gehad: ook GS gaan nu voor een deel over de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

- *variëteit in de informatieobjecten*

Als de toezichtsfuncties en beoordelingsmaatstaven binnen een domein voldoende samenhang vertonen dient zich een tweede vorm van heterogeniteit aan. Toezicht wordt in beginsel altijd uitgeoefend op activiteiten of beleid van lagere overheden. Nu is er een grote variëteit in jurisdicties, op allerlei relevante kenmerken. Niet alleen voor de hand liggende eigenschappen als omvang of urbanisatie variëren, maar ook meer subtiele, zoals het werkloosheidscijfer of het aantal chemische bedrijven. Indien men maar voldoende concreetiseert is elke gemeente uniek. Voor elke toezichthouder in een domein zou deze variëteit anders kunnen liggen.

Daarnaast zijn er ook subjectieve kenmerken, die van het te beoordelen gedrag van de gemeenten zelf. Om deze in kaart te brengen maken handhavers en toezichthouders tegenwoordig gebruik van risico-profielen. Ook qua risicoprofiel kunnen gemeenten van toezichthouder tot toezichthouder aanmerkelijk verschillen. In de handhavingsliteratuur vindt men weliswaar de waarneming dat risicoprofielen van gereuleerden op aanpalende reguleringsdomeinen een opmerkelijke overeenkomst bezitten. Een boer die regelmatig illegaal afval stort veroorzaakt ook vaak problemen op het vlak van dierenwelzijn bijvoorbeeld. Het is echter de vraag of deze regelmaat ook opgaat voor lagere overheden.

In het algemeen gesproken kan heterogeniteit qua toezichtsobjecten tot gevolg hebben dat de informatiebehoefte van afzonderlijke toezichthouders sterk verschilt: elke toezichthouder in het domein heeft dan een andere categorie gemeenten die voor specifieke toezichts-aandacht in aanmerking komen. Naarmate de heterogeniteit in dit opzicht groter is zal de IST-oplossing minder efficiënt zijn.

- *variëteit in de productie van de informatie*

Toezichthouders hebben veel verschillende manieren om informatie te verwerven. Als het goed is (dat wil zeggen efficiënt) is de wijze van informatieverwerving rechtstreeks gerelateerd aan de toezichtsfunctie en bijbehorende beoordelingsmaatstaven. Zo treft men onder meer aan: zelfrapportage door de ondertoezichtgestelde, systematische controle, steekproefgewijze controle en surveillance. Elk van deze wijzen van informatie-productie heeft zijn eigen ratio. Naarmate de gewenste of noodzakelijke variëteit van informatieproductie groter is, zal de IST-oplossing minder efficiënt zijn

Samenvattend: wil een IST een efficiënte, toezichtlasten besparende voorziening zijn, dan dient het domein een adequate homogeniteit te bezitten voor wat betreft toezichtsfuncties, toezichtsvragen, toezichtsobjecten en informatieproductie.

- *organisatiekosten*

In het voorgaande is uitgegaan van de vereenvoudigende veronderstelling dat schaalvergroting van afgescheiden informatieverzameling in een IST een kosten-neutrale voorziening is. Er zijn redenen om aan te nemen dat dit niet zonder meer het geval zal zijn. Een IST kan tot een aanmerkelijke schaalvergroting in de organisatie van het toezicht leiden. Schaalvergroting brengt eigen overhead kosten met zich mee. De IST moet daarom niet alleen efficiënter zijn dan andere oplossingen voor wat betreft de informatie- en beoordelingsprocessen zelf, het moet zoveel efficiënter

zijn dat ook de met een grootschalige IST gemoeide organisatiekosten daarmee worden gerechtvaardigd.

- *arbeidsdeling*

In het voorgaande is uitgegaan van de vereenvoudigde veronderstelling dat er een duidelijke splitsing kan en zal worden gemaakt tussen een signalerend toezicht, dat zich beperkt tot informatieverzameling en beoordeling, en een interveniërend toezicht dat gericht is gedragbeïnvloeding van de ondertoezichtgestelden. Een IST verzamelt en verwerkt toezichtsinformatie ten behoeve van een aantal afnemers, de interveniërende toezichthouders in het domein.

Hiervoor werd reeds opgemerkt dat de drie deelprocessen van toezicht wel analytisch kunnen worden onderscheiden maar dat zij in de praktijk van het toezicht vaak sterk verweven zijn. De enkele vraag om een bepaalde informatie aan een ondertoezichtgestelde kan al een attenderingseffect hebben dat tot gedragsverandering leidt. De aanwezigheid van het toezicht oog van de IST-functionaris, die bij een gemeentelijke instelling langs komt, kan al voldoende zijn om de betreffende instantie bij de les te houden. Anders gezegd, het is de vraag hoeveel van de feitelijke invloedsoefening onderdeel zal gaan uitmaken van de IST activiteiten. Het is niet ondenkbaar dat voor de zogenaamde interveniërende toezichthouder niet meer dan het topje van de interventie-piramide rest. Echter, in het ideaaltypische toezichtsmodel is de interveniërende toezichthouder als enige verantwoordelijk voor gedragsbeïnvloeding

Men kan deze zaak op twee manieren benaderen. De eerste benadering houdt in dat men inderdaad probeert een radicale splitsing aan te brengen. Het IST zal zich dan helemaal moeten concentreren op informatieverwerkende processen. Het zal zich geheel afzijdig moeten houden van alles dat zweemt naar gedragsbeïnvloeding. Voor zover dat al mogelijk is zal dit de transactiekosten van het toezichtproces sterk verhogen. Immers, voor elke correctie, hoe groot of klein ook, zal de IST functionaris zijn counterpart bij de interveniërende toezichthouder moeten aanspreken. In de praktijk zal dat dan ook niet gebeuren.

De tweede benadering is, dat men erkent dat de IST de facto een belangrijk deel van de interventies voor zijn rekening zal nemen. In een rationeel toezichtsbepaald zullen al deze vormen van gedragsbeïnvloeding worden meegenomen. Het betekent dat het bevoegd gezag voor wat betreft de uitoefening van het toezicht, de interveniërende toezichthouder, een grote greep wil houden op de activiteiten die het IST ten behoeve van hem verricht. Dit kan de heterogeniteit in het domein verhogen en de toezichtslasten en transactiekosten verhogen. Het bevoegd gezag zou overigens ook op tegenovergestelde wijze kunnen reageren en in feite het gehele toezicht aan de IST kunnen overlaten. Dan komt de invoering van een IST de facto neer op een verzelfstandiging van het interbestuurlijk toezicht.

2.5 Conclusie: de zin van één IST per toezichtsdomein

In het voorgaande is de situatie geanalyseerd waarin één IST in toezichtsdomein functioneert in relatie met een aantal interveniërende toezichthouders. De centrale vraag die werd gesteld was, onder welke omstandigheden zo'n constructie efficiënter is dan andere oplossingen van dublures en cumulatie in interbestuurlijke toezichtactiviteiten.

De belangrijkste conclusie is, dat een domein een relatief grote mate van homogeniteit moet bezitten. Hoe heterogener de toezichtsfuncties, de beoordelingskaders en de informatietechnieken, hoe groter de kans dat een IST minder efficiënt is dan andere oplossingen. De vereiste schaalgrootte van een IST kan een additionele vermindering van efficiëntie met zich mee brengen. Ten slotte, maar zeker niet het minst belangrijk: de interventie-effecten van informatieverzameling en oordeelsvorming dienen uitdrukkelijk verdisconteerd te worden in de beoordeling van de werking van een arrangement met IST.

3. VIER ORGANISATIEVORMEN VOOR EEN IST

3.1 Vereisten te stellen aan de vormgeving van de IST

We beginnen opnieuw met de meest eenvoudige vorm. We veronderstellen dat er één IST wordt gecreëerd voor één domein. Het domein is relatief homogeen. We veronderstellen voorts dat de IST zich zal beperken tot het verzamelen en verwerken van informatie met inbegrip van oordelen. Afzonderlijke (intervenierende) toezichthouders zijn de gebruikers van de informatie. Later zullen we deze veronderstellingen laten vallen. Onder de vereenvoudigende aannames zijn de volgende eisen te stellen aan de inrichting van een IST.

3.1.1 De efficiency van het toezicht

De bestuurlijke en organisatorische vormgeving van een IST moet zodanig zijn, dat twee functies op een goede manier worden vervuld. De eerste functie is de *besturing* van de ST activiteiten. De processen van informatieverzameling, informatieverwerking en oordeelsvorming dienen zo efficiënt mogelijk te geschieden. Dat betekent onder meer een optimale verdeling van beschikbare middelen over de verschillende activiteiten. Het betekent ook een optimale verdeling van toezichtslasten tussen IST en ondertoezichtgestelden. Het ambt dat hiervoor verantwoordelijk is wordt in het vervolg van dit betoog aangeduid als de “eigenaar” van de IST. De tweede functie is de *bepaling* van de IS toezichtsactiviteiten. Deze activiteiten moeten zo worden gekozen dat het geheel van de verzamelde informatie en de opgestelde oordelen beantwoordt aan de doeleinden van het toezicht. Het ambt of de ambten die de ST-activiteiten bepalen duiden we hierna aan als “opdrachtgever”.

Voor het meest efficiënt functioneren van een IST, dient de rol van de “eigenaar” gescheiden te zijn van die van de “opdrachtgever”. De IST activiteiten worden verricht ten behoeve van andere instanties dan de IST zelf, en wel ten behoeve van (intervenierende) toezichthouders. Het ligt daarom voor de hand dat de toezichthouders als opdrachtgevers worden aangemerkt. Hoewel het domein relatief homogeen is, kan niet worden verondersteld dat de informatievragen van de verschillende toezichthouders volledig samen vallen. Ware dat het geval dan kon met één (intervenierende) toezichthouder worden volstaan. Toezichthouders zouden daarom elk afzonderlijk opdracht moeten kunnen verlenen voor IST activiteiten, in contractsvorm of semi-contractsvorm (trekkingsrechten).²⁶ De toezichthouders hebben dan een prikkel om zuinig met de vraag naar informatie om te gaan. Omgekeerd zal de eigenaar, en de managers die namens de eigenaar de ST-processen besturen, er naar streven de van de verschillende opdrachtgevers afkomstige informatievragen zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Waar mogelijk zal men informatievragen combineren en aldus toezichtslasten voor de IST zelf en voor de ondertoezichtgestelden minimaliseren.

²⁶ Intervenierende toezichthouders kunnen bevoegdheden voor het verwerven van informatie bij bestuursorganen mandateren aan de IST. De Awb maakt mandaat aan niet-ondergeschikten mogelijk.

De prikkel om efficiënt te werk te gaan is sterker indien een opdrachtgever aanbiedingen van verschillende opdrachtnemers tegen elkaar kan afwegen. Wil men dit bevorderen dan is te overwegen om verschillende IST's op te richten die deels overlappende terreinen kunnen bestrijken.

De rijksdienst kent sedert een aantal jaren de figuur van de relatief autonome uitvoeringsorganisatie met scheiding van eigenaar en opdrachtgevers. Voorbeelden daarvan zijn SenterNovem (eigenaar: ministerie van EZ), Agentschap SZW en de Dienst Regelingen (eigenaar: ministerie van LNV). Eén ambtelijk onderdeel van het departement fungeert als eigenaar, andere onderdelen, en ook onderdelen van andere departementen, zijn opdrachtgever. De opdrachtenportefeuille van deze diensten vertoont een zekere mate van heterogeniteit. SenterNovem bijvoorbeeld is werkzaam op het terrein van duurzaam produceren, onder meer door subsidies voor "energiebesparende maatregelen, milieuzorg of nieuwe, risicovolle technologie". Agentschap SZW is gespecialiseerd in de uitvoering van de subsidieregelingen op het gebied van werk en inkomen, in het bijzonder ESF regelingen. Er is geen gedwongen winkelnering; opdrachtgevers hebben doorgaans ook de mogelijkheid een andere uitvoerder offerte te laten uitbrengen. De ervaringen tot nu toe met deze diensten laten zien dat deze vorm van organiseren van uitvoerende werkzaamheden een grote mate van efficiency met behoud van kwaliteit kan bewerkstelligen.

Ervaringen met gemeenschappelijke regelingen wijzen uit dat gemeenten nogal eens moeite hebben met de ongedeelde rol van mede-eigenaar en opdrachtgever. Met name is het vaak lastig om vast te stellen wat men precies koopt met de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling. Onder het huidige comptabele regime is deze lacune in de verantwoording problematischer dan vroeger. Her en der in het land zijn gemeentelijke rekenkamers bezig dit probleem te onderzoeken en alternatieven te ontwikkelen. Er zijn overigens gemeenschappelijke regelingen waar eigenaarschap en opdrachtgeverschap tot op zekere hoogte gescheiden zijn. Intergemeentelijke milieudiensten werken soms met een catalogus van milieudiensten (een "product-catalogus") die aangesloten gemeenten naar behoefte en tegen betaling kunnen afnemen, al dan niet als uitbreiding op een basispakket.

3.1.2 De onafhankelijkheid van het toezicht

De onafhankelijkheid van toezicht is een vereiste dat in verschillende recente documenten over toezicht steeds weer terug komt. Het vereiste is niet vanzelfsprekend, en zeker niet in het kader van het interbestuurlijk toezicht. Nu is er onafhankelijkheid in soorten en maten. Om beter invulling te geven aan dit vereiste is het nodig de verschillende vormen van onafhankelijkheid langs te lopen.

Onafhankelijkheid tegenover ondertoezichtiggestelden

De belangrijkste vorm van onafhankelijkheid is die tegenover de ondertoezichtiggestelde. De functie van een vorm van toezicht, hoe ook verder geformuleerd of uitgewerkt, betreft steeds de bewaking van een belang dat niet of onvoldoende binnen de jurisdictie van de betreffende lagere overheden kan worden geïnternaliseerd.

Een relatief eenvoudig voorbeeld daarvan is te vinden in het verschijnsel van geografische externe effecten op de werkgelegenheidsmarkt. Gemeenten of provincies concurreren onderling om bepaalde bedrijven binnen het eigen geografische gebied te krijgen, teneinde de eigen inwoners voldoende werkgelegenheid te bieden. Het werkgelegenheidseffect heeft echter een grotere reikwijdte dan die van de afzonderlijke jurisdicties. De maatschappelijke kosten van de onderlinge concurrentie zouden kunnen worden vermeden en positieve en negatieve externe effecten zouden kunnen worden geïnternaliseerd indien bedrijfsvestigingen op het juiste schaalniveau worden behandeld. Sturend toezicht, uitgeoefend door de naast hogere overheid, kan deze internalisering bewerkstelligen

Een belangrijke belemmering voor internalisering is dat de besturen van zulke overheden onderhevig zijn aan prikkels die het hen moeilijk, zo niet onmogelijk maken om bestuurlijk over de eigen grenzen heen te reiken. Naarmate ondertoezichtgestelden meer invloed hebben op de uitoefening van het toezicht jegens hen is de kans groter dat die prikkels ook in de praktijk van het toezicht doorwerken en de internalisering teniet doen.²⁷ Over het algemeen wordt wel aangenomen dat enigerlei vorm van overleg met ondertoezichtgestelden over de invulling van de toezichtsnormen efficiënt is, met name om de informatie-achterstand van de toezichthouder te verminderen.²⁸ Het is onomstreden dat een toezichthouder steeds onafhankelijk van de onder toezichtgestelden moet opereren.

Onafhankelijkheid tegenover beleidmakende instanties

Een tweede vorm van onafhankelijkheid is die tegenover “het beleid”. Men ziet nogal eens een organisatorische scheiding tussen beleid en toezicht. Beleidsonderdelen formuleren doelstellingen en maken regels om die doelstellingen te verwezenlijken, terwijl de toezichthouder de regels toepast of handhaaft. Zo kennen provinciale organisaties doorgaans een onderscheid tussen een onderdeel dat omgevingsplannen maakt en een onderdeel dat toezicht op de gemeenten houdt, onder meer ter verzekering van de omgevingsplannen in het gemeentelijk beleid. Uit de praktijk van het planologisch toezicht is bekend dat deze organisatorische scheiding, onder het ene gezag van GS, niet zonder problemen is. De toezichthoudende eenheid heeft de neiging om een eigen “toezichtsbeleid” te ontwikkelen dat kan afwijken of zelfs haaks kan staan op het officiële van de beleidseenheid afkomstige plannen en regels. Ook in andere toezichtsarrangementen is de tendens tot verzelfstandiging van het toezichtsbeleid wel gesignaleerd. Daarom is het nodig dat het beleid wordt gespecificeerd in eenduidige “toezichtbare” regels en uitspraken, wil de scheiding tussen beleid en toezicht werkbaar en effectief zijn. Scherpe eenduidige regels zijn vaak mogelijk maar een dergelijke benadering leidt tot inflexibiliteit en overdadige regulering. Er zijn ook omstandigheden denkbaar waarin de toezichthouder regelmatig met nieuwe situaties wordt geconfronteerd waarvoor geen beleid is. De toezichthouder moet dan zelf een toepasselijke regel bedenken, tenzij er reguliere uitwisseling is tussen toezichthouder en beleid.

Onafhankelijkheid tegenover een politieke leiding

Sommige vormen van toezicht worden van oudsher met een grote mate van autonomie jegens politieke organen uitgeoefend. Dat geldt bijvoorbeeld voor het toezicht van de vroegere Verzekeringskamer (sedert 1920) en de Nederlandse Bank, die van meet af aan als zelfstandige bestuursorganen functioneerden. De reden voor deze onafhankelijkheid was steeds een specifieke: de bemoeienis van de toezichthouder op private commerciële activiteiten diende strikt beperkt te blijven tot dat algemene belang dat het toezicht moest beschermen: de solvabiliteit van de betreffende ondernemingen en het publieke vertrouwen in de sector. Men vreesde dat een politiek orgaan, toegerust met toezichtsbevoegdheden, om redenen van politiek opportunisme in de verleiding zou kunnen komen zich anderszins met de betreffende bedrijven te

²⁷ In de literatuur over de Amerikaanse *regulators* staat dit verschijnsel bekend als *agency capture*. Zie James Q. Wilson, *Bureaucracy, What government agencies do and why they do it*, New York 1989. De gereguleerden binnen een toezichtsdomein hebben in zo'n situatie een overwegende invloed op de toezichthouder met als gevolg dat publieke belangen die de toezichthouder geacht worden te borgen wijken voor de belangen van de gereguleerden.

²⁸ In de praktijk gebeurt dat op uiteenlopende wijzen. Consultaties, al dan niet via internet (bijv. AFM), paneldiscussies (luchtvaartinspectie) of zelfs algehele zelfregulering onder toezicht (CBP).

bemoeien. Een categorie zelfstandige toezichthouders van meer recente oorsprong zijn de zogenoemde marktautoriteiten (o.a. de Opta, de NMa, de Vervoerskamer, de Nederlandse Zorgautoriteit en de AFM). Het centrale argument voor de autonomie van deze toezichthouders is eveneens de veronderstelling dat politiek opportunisme afbreuk zou doen aan een juridisch en markttechnisch adequate toepassing van de betreffende regelgeving. De pejoratieve term 'politiek opportunisme' kan men in de voorgaande zin vervangen door 'brede politieke afweging': politieke organen zullen naar hun aard meer belangen in hun oordeelsvorming en interventieafweging betrekken dat *single issue* toezichthouders.

Voor de empirische onderbouwing van deze argumenten bestaat niet veel systematische kennis. Uit onderzoek is bekend, dat het gemeentelijk handhavingstekort op onder mee het milieuterrein mede is toe te schrijven aan de integrale afweging die gemeentebesturen geneigd zijn te maken. Meer in het algemeen is de mate van beleidsvrijheid van de toezichthouder een belangrijke factor. Is deze groot, dan is er meer gelegenheid voor willekeurig optreden ten nadele van de onder toezichtgestelden. Is er weinig beleidsruimte dan is er nog steeds gelegenheid voor willekeurig optreden ten gunste van ondertoezichtgestelden. Uit de literatuur over *agency capture* zou men kunnen opmaken dat het gevaar van willekeurig optreden ten gunste van ondertoezichtgestelden juist ook aanwezig is in toezichtsarrangementen met een onafhankelijke bureaucratistische toezichthouder. De internationale ervaringen zijn divers. Zo wordt het in Europa essentieel geacht dat het mededingingstoezicht onafhankelijk van politieke zeggenschap wordt uitgeoefend, terwijl dat in de VS tot de taken van de minister van justitie behoort.

Van andere toezichthouders die (ook) in de marktsector actief zijn, werd het niet nodig of zelfs onwenselijk geacht dat zij buiten politieke zeggenschap zouden opereren. Ministeriële zeggenschap over inspecties als de Arbeidsinspectie of de Keuringsdienst van Waren (thans Voedsel- en warenautoriteit) was steeds onomstreden. Er zijn wel debatten gevoerd over een meer zelfstandige positie van het toezicht op het onderwijs en het staatstoezicht op de volksgezondheid, zonder dat dat metterdaad tot een verzelfstandiging heeft geleid. Het argument voor zelfstandigheid in deze en dergelijke domeinen is, dat de oordeelsvorming een hoge mate van professionaliteit vergt en dat politieke afwegingen dat professionele oordeel niet mogen verdunnen. Sedert een jaar of zes is er een stroming die aandringt op beperking van de politieke zeggenschap over dit soort inspecties. De druk komt uit ambtelijke kring en uit de kring van de inspecties zelf.²⁹ Een test case was de instelling van de Inspectie Werk en Inkomen. Ondanks ambtelijke druk is deze inspectie (de opvolger van de zelfstandige toezichthouder CTSV) onder ministeriële zeggenschap gebracht, zij het met een wat hybride constructie.

Er is geen op onafhankelijk onderzoek gebaseerd systematisch inzicht in de mate waarin professionele oordeelsvorming te lijden heeft onder politieke zeggenschap – of er wellicht baat bij heeft. De politiek-ambtelijke meningsvorming over verzelfstandiging heeft een eigen politieke economie. 'De ambtelijke top van een bestuursapparaat heeft een natuurlijke neiging om de afstand tot de politieke leiding te vergroten, tenzij men voor het eigen functioneren een toegang tot het politieke machtscentrum nodig heeft. De politieke leiding heeft een natuurlijke neiging de afstand tot lastige (technisch-bestuurlijke) problemen te vergroten, tenzij men daardoor greep op relevante beleidsprocessen verliest. Deze wederzijdse kosten-baten analyse kan ertoe leiden dat men elkaar vindt in verzelfstandigingsoperaties waarvoor

²⁹ Ambtelijke Commissie Toezicht: *Vertrouwen in onafhankelijkheid* Den Haag 2001. Voor dit rapport werden 'zelfevaluaties' gedaan door verschillende toezichthouders, waaronder twee interbestuurlijke toezichthouders: de Inspectie Lokale en Provinciale Financiën (BZK) en de Inspectie OOV (toezicht politiekorpsen, BZK).

geen specifieke argumentatie is. In de jaren negentig gold dit de verzelfstandiging in zbo's van allerlei uitvoeringstaken; sedert *Vertrouwen in onafhankelijkheid* en het daarop gebaseerde kabinetsstandpunt (TK 2000–2001, 27 831, nr. 2) is 'zelfstandigheid van toezicht' een soort adagium geworden.

Bij provincies en gemeenten is de beperking van politieke zeggenschap over toezichthoudende en handhavende diensten tot dusverre nooit structureel overwogen. Provinciaal toezicht op gemeenten wordt uitgeoefend door GS en is onderworpen aan politieke controle van provinciale staten. B&W hebben steeds onverkorte zeggenschap over de gemeentelijke handhavingstaken. Voor zover de eerder genoemde argumenten betreffende de noodzaak van een onversneden professionele oordeelsvorming en een op het specifieke te beschermen belang gerichte interventie houden snijden, zouden zij zeker relevant zijn bij gemeentelijke handhaving. De afstand tussen ambtelijke handhavingdienst en de politieke leiding is in de meeste gemeenten vele malen korter dan die van een minister tot een inspectie.

De conclusie is, dat het zeker niet vanzelfsprekend is dat signalerend toezicht onafhankelijk moet zijn ten opzichte van de politieke leiding. Per geval zou beargumenteerd moeten worden waarom ST activiteiten aan politieke zeggenschap onttrokken moeten worden.

Onafhankelijkheid ten opzichte van interveniërend toezicht

In het geval van de organisatorische vormgeving van signalerend toezicht is onafhankelijkheid van signalerend toezicht ten opzichte van het interveniërende toezicht een afzonderlijk vraagstuk. Het creëren van een IST betekent immers dat er een scheiding wordt aangebracht tussen de twee deelprocessen van toezicht. De redenen voor zo'n scheiding zijn in de eerste plaats het verbeteren van de efficiëntheid van het interbestuurlijk toezicht en het verminderen van toezichtslasten voor onder toezicht staande overheden. Niettemin zou de zelfstandigheid van het signalerend toezicht ten opzichte van het interveniërende toezicht een afzonderlijke doelstelling kunnen zijn. Het argument daarvoor ligt dan in het verlengde van de eerder genoemde argumenten voor onafhankelijkheid: het professionele oordeel zou niet mogen worden verdund door overwegingen met betrekking tot de opportuniteit van interventie. Daar staat tegenover, dat signalerend toezicht ten dienste staat van interventies – om die reden zou de interveniërende toezichthouder in elk geval een zodanige zeggenschap over de IST activiteiten moeten hebben dat hij voldoende adequate informatie verkrijgt om de hem toevertrouwde belangen daadwerkelijk te bewaken. Met andere woorden, een eventuele onafhankelijkheid ten opzichte van de interveniërende toezichthouder kan niet verder strekken dan de inhoud van te formuleren oordelen.

Onafhankelijkheid van toezicht als vereiste

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat een vereiste van onafhankelijk toezicht niet bepaald vanzelfsprekend kan worden toegepast. Het dragende argument ervoor lijkt te zijn dat professionele oordelen niet mogen worden versneden door beleidsmatige of politieke overwegingen. Doorgaans wordt daar aan toegevoegd dat (signalerend) toezicht "transparant" moet zijn. Daarmee bedoelt men dan dat de resultaten van informatieverwerving en oordeelsvorming openbaar en voor eenieder toegankelijk moeten zijn. Gezagsdragers tot wier taak het behoort corrigerend op te treden (als primair verantwoordelijk ambt of als toezichthouder) zouden

zich dan niet aan interventie kunnen onttrekken zonder daarover in het openbaar verantwoording af te leggen.³⁰ Daarmee wordt de signalerende toezichthouder een overwegende invloed toebedeeld die aanzienlijk verder strekt dan louter signaleren en beoordelen. *Naming and shaming* zijn in de moderne informatiemaatschappij vaak verder reikende invloedsmiddelen dan formele bevoegdheden als de aanwijzing of de vernietiging.

De professionele onafhankelijkheid van de oordeelsvorming kan in verschillende gradaties van autonomie gestalte krijgen. In een minimum variant wordt het oordeel van de IST zonder beïnvloeding van derden geformuleerd en aan de ondertoezicht-gestelde en de interveniërende toezichthouder ter beschikking gesteld. In een maximum variant worden bevindingen en beoordeling volledig openbaar gemaakt, ten gebuike voor “eenieder”.

3.1.3 Ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid is een afgeleide van de taken en bevoegdheden die de wetgever de minister heeft verschaft.³¹ Men veronderstelt wel eens dat een minister een aan het ambt verbonden “algemene” of “systeem” verantwoordelijkheid heeft en dat de bewindspersoon om die reden bepaalde bevoegdheden, bijvoorbeeld een toezichtsbevoegdheid, zouden toekomen. Dat echter is een zinledige omkering van redengeving en gevolg. Als men het argument gebruikt “dat de minister toch verantwoordelijk is” om de minister bepaalde bevoegdheden te verschaffen, dan bedoelt men doorgaans dat het parlement van de minister verwacht dat deze op een of andere wijze zal optreden of ingrijpen. Datzelfde parlement echter kan zelf, in de hoedanigheid van medewetgever, de minister daarvoor de benodigde bevoegdheden verschaffen.³² De reden om de minister bepaalde bevoegdheden te verstrekken moet dan ook niet gevonden worden in een veronderstelde algemene verantwoordelijkheid, maar in een analyse van de wijze waarop het best een publieke taak behartigd kan worden.

Toegepast op het onderhavige vraagstuk: zeggenschap van een minister over een IST volgt niet uit een veronderstelde ministeriële verantwoordelijkheid voor het betreffende domein. Het is andersom: indien de minister bevoegdheden heeft op het betreffende domein, bijvoorbeeld als toezichthouder, dan volgt daaruit een politieke verantwoordelijkheid voor de aanwending van die bevoegdheden. Het gaat in dit geval dus om de vraag of er *inhoudelijke* argumenten zijn om de minister algehele of partiële zeggenschap te verschaffen over een IST. Het antwoord op deze vraag is tweeledig.

³⁰ De verschillende aspecten van de casus Schipholbrand illustreren deze benadering. De minister van justitie, optredend als integrale en beleidsmatige toezichthouder, schorste een besluit van de gemeente Haarlemmermeer. De Raad voor de Veiligheid, optredend als een pseudo signalerend toezichthouder, dwong de minister van justitie zijn opstelling te herzien. (Zie L.J.A. Damen, “Minister van Justitie Donner rechter in eigen zaak?”, in *Ars Aequi* 55, 2006, 4, p. 1 – 9). Het zijn dit soort, op zich ingrijpende, incidentele gebeurtenissen die de vrees voor politiek opportunisme voeden. Zeker waar het het toezicht van de rijksinspecties betreft is politieke inmenging in de professionele oordeelsvorming gering, gelet op het totaal van toezichtsactiviteiten. De Algemene Rekenkamer heeft daarentegen in een reeks van rapporten betoogt dat de politieke zeggenschap over toezicht en handhaving wel wat beter tot zijn recht zou mogen komen.

³¹ J.L.W. Broeksteeg, J.T.J. van den Berg, e.a. *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Deventer 2006; *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*; Den Haag 1993.

³² Een bekend voorbeeld is de verhouding tussen de minister en de politiekorpsen onder de Politiewet 1993. De wetgever (en dus het parlement) had gekozen voor een grote autonomie van de korpsen ten opzichte van het rijk. De toezichtsbevoegdheden van de minister waren minimaal. Vervolgens verlangde het parlement keer op keer van de minister dat deze in de beleidsvoering van korpsen zou interveniëren op een wijze die ver uitging boven de bevoegdheden die de wetgever de bewindspersoon had verschaft.

Indien de minister of één van de leidinggevende ambtenaren op het ministerie als *eigenaar* fungeert, dan ligt daarin de zeggenschap van de minister over de eigendomskant van de IST besloten. Over het bedrijfsmatig functioneren van de IST is de betreffende minister dan politiek verantwoordelijk.

Als een minister *opdrachtgever* is - dat wil zeggen één van de interveniërend toezichthouders die producten van het IST afnemen - dan is, in het verlengde van wat in 3.1.1 werd betoogd, een zekere zeggenschap als opdrachtgever vereist. Als toezichthouder *heeft* de minister een verantwoordelijkheid om die taak op een adequate manier te behartigen en hij zal daarvoor over toereikende informatie moeten kunnen beschikken. Het verwerven van adequate informatie behoort tot de wettelijke toezichtstaak. De opdrachtgever zal daarom de IST zodanig moeten kunnen instrueren dat hij verzekerd is van de informatie en oordelen die nodig zijn om de toezichtstaak naar behoren uit te voeren.

De minister / toezichthouder zal alleen dan geen zeggenschap over de IST-producten behoeven, indien zijn wettelijke toezichtstaak strikt beperkt is tot het beslissen over interventies op basis van door anderen te verschaffen informatie en oordelen. Een belangrijke consequentie hiervan is dat in veel gevallen een wetswijziging nodig zal indien men wil bereiken dat een IST zonder de zeggenschap van interveniërende toezichthouders kan functioneren. De (interveniërende) toezichtsbevoegdheid zal zodanig moeten worden omschreven dat de verantwoordelijkheid voor de aan de interventie liggende informatie en oordeelsvorming elders ligt. Het is overigens de vraag of het steeds goed mogelijk is oordeelsvorming en interventie als afzonderlijke bevoegdheden te scheiden.

De zeggenschap van de minister als opdrachtgever zou, indien gegronde vrees voor politiek opportunisme bestaat, beperkt kunnen worden in die zin dat professionele oordelen van de IST zonder inmenging van de minister/opdrachtgever tot stand komen en openbaar worden gemaakt. In een verdergaande variant zou de IST bovendien de bevoegdheid kunnen krijgen om buiten opdrachten om op eigen initiatief onderzoeken bij onder toezichtgestelden te doen.³³

3.1.4 Verantwoordelijkheid van mede-overheden

Het antwoord op de vraag in hoeverre besturen van provincies en gemeenten medeverantwoordelijk zouden moeten zijn voor het functioneren van een IST, valt eveneens in twee delen uiteen.

In de eerste plaats kunnen provinciale en wellicht ook gemeentelijke bestuursorganen in de rol terecht komen van opdrachtgever. Gedeputeerde Staten of de CdK zijn immers in een aantal gevallen (interveniërend) toezichthouder en als zodanig potentieel gebruiker van IST producten. Indien men het begrip 'toezicht' zover wil opprekken dat daaronder ook de controlerende rol van de gemeenteraad ten opzichte van B&W of die van Provinciale Staten ten opzichte van GS valt, dan zouden deze organen ook als opdrachtgever kunnen optreden.

De huidige trend om gemeenteraden (en colleges van provinciale staten) tot de categorie "toezichthouder" te rekenen is waarschijnlijk terug te voeren op het dualiseringsdogma, dat PS of de raad behalve een kaderstellende en vertegenwoordigende ook een controlerende taak heeft. Uii-

³³ Er zijn de laatste jaren allerlei wettelijke voorzieningen tot stand gekomen om de zelfstandigheid van het professionele toezichtsoordeel te waarborgen. De 'Wet op het RIVM' bijvoorbeeld bepaalt dat de minister aan de DG geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de methoden, volgens welke onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten daarvan worden gerapporteerd (art. 5). De 'Wet op het onderwijstoezicht' bepaalt dat de minister geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de in rapporten van de Inspectie Onderwijs (IO) neergelegde oordelen over de kwaliteit van het onderwijs (art. 8 lid 3). Soortgelijke voorzieningen vindt men ook in de 'Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit', de 'Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002' en in de 'Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen'.

teraard heeft de raad een controlerende taak ten opzichte van B&W, maar die taak is principieel anders dan die van een toezichthouder. De raad staat aan het hoofd van de gemeente en heeft als beleidsorgaan een primaire verantwoordelijkheid – niet een secundaire, zoals een toezichthouder. De controlerende en de kaderstellende taken hangen dan ook nauw met elkaar samen. De uitoefening ervan zal gebaseerd worden op een integrale afweging. Een toezichthouder daarentegen heeft een aanvullende verantwoordelijkheid en bewaakt een specifiek belang. Het is dan ook misleidend om de controlerende taak van een gemeenteraad gelijk te stellen aan de taak van een externe toezichthouder en daaruit te concluderen dat beide taken onderling uitwisselbaar zijn. Om dezelfde reden is het ook niet voor de hand liggend dat er veel overlap zal zijn in de informatiebehoefte van gemeenteraden en die van externe toezichthouders. Is er wel overlap, dan zou de IST een concurrent kunnen worden van onder meer de lokale of provinciale rekenkamer.

Voor zover bestuursorganen van provincie (en eventueel gemeente) als opdrachtgever van een IST fungeren behoeven zij, *in die hoedanigheid*, zeggenschapsrechten over de activiteiten van de IST. De argumentatie daarvoor komt overeen met die voor zeggenschap van de minister als opdrachtgever in par. 3.1.3. In deze zin kan gesproken worden van een verantwoordelijkheid van “medeoverheden”.

In de tweede plaats zou men kunnen denken aan de medeoverheden als ondertoezichtgestelden. In die hoedanigheid behoren de besturen van provincies en gemeenten *géén* zeggenschapsrechten te hebben over een IST. In par. 3.1.2 is betoogd dat onafhankelijkheid ten opzichte van ondertoezichtgestelde een eerste vereiste is van goed toezicht.

Op andere wijze echter zouden ondertoezichtgestelden wel bij de organisatie van het signalerend toezicht betrokken moeten worden. De informatierelatie toezichthouder – ondertoezichtgestelde is typisch een variant van het *principal – agent* probleem. De ondertoezichtgestelde heeft per definitie een informatievoorsprong. Het verkleinen van deze voorsprong is kostbaar. Het dichten van de kloof is onmogelijk. Ondertoezichtgestelden kunnen echter zelf een belangrijke bijdrage leveren aan het dichten van de informatiekloof. Ondertoezichtgestelden zijn vanwege hun ervaringskennis met het domein vaak goed op de hoogte van zinvolle en zinloze vormen van informatie en informatieverwerving en van vormen van liftersgedrag en andere mogelijke risico's. Overleg met onder toezichtgestelden kan bovendien beschouwd worden als de basis van een handavingspiramide; de eerste stap in een proces van nalevingsbevordering. Uit een oogpunt van efficiency is systematisch overleg met ondertoezichtgestelden dan ook noodzakelijk. Raadpleging van onder toezichtgestelden en andere vormen van risico analyse dienen onderdeel uit te maken van de opdracht die de (interveniërende) toezichthouder aan de IST verstrekt.

3.1.5 De vereisten samengevat

De bestuurlijke inrichting van een IST dient de volgende kenmerken te bezitten:

- De bestuurlijke inrichting dient gebaseerd te zijn op een onderscheid tussen de functie van “eigenaar” en de functie van “opdrachtgever”
 - o de eigenaar is eindverantwoordelijke voor het functioneren van de IST
 - o de opdrachtgevers sluiten overeenkomsten over te leveren IST diensten;
- de bestuurlijke inrichting dient de onafhankelijkheid van de IST ten opzichte van de ondertoezichtgestelden te waarborgen;
- de bestuurlijke inrichting dient de gewenste mate van politieke zeggenschap over de IST te bewerkstelligen;

- de bestuurlijke inrichting dient de zeggenschap van de opdrachtgevers over de voor hen verrichte ST diensten vorm te geven;
 - o raadpleging van ondertoezichtgestelden dient een vast onderdeel van ST opdrachten te zijn;
- de bestuurlijke inrichting dient de autonomie van de professionele oordeelsvorming van het IST te respecteren.

3.2 De bestuurlijke vormgeving van een IST

De vereisten die in de voorgaande paragraaf zijn ontwikkeld zijn niet dwingend in die zin dat zij tot één specifieke bestuurlijke vormgeving leiden. Er is een verdere invulling nodig, die vooral afhangt van de specifieke kenmerken van het domein. Bovendien kunnen zij in verschillende structuren verwezenlijkt worden. In de discussies over de IST zijn tot dusver vier ontwerpen voor de hoofdstructuur geopperd: een gemeenschappelijke regeling, een zelfstandig bestuursorgaan, een agentschap en een hybride vorm. Deze vormen zullen achtereenvolgens worden besproken aan de hand van de vereisten.

3.2.1 Gemeenschappelijke regeling

De omschrijving die van deze structuur gegeven is, luidt als volgt:

De 458 gemeenten, de 12 provincies en het Rijk richten een gemeenschappelijke regeling op (eventueel uit te breiden met waterschappen). In die regeling staat dat partijen gezamenlijk een centrale dienst inrichten ten behoeve van professionele informatieverzameling en beoordeling als traject in het kader van het toezicht op de uitvoering van wettelijke taken. De regeling kan een indeling bevatten naar domeinen met het oog op het reduceren van de complexiteit. De sturing (programma, prioriteiten en controle op de kwaliteit van informatieverzameling en beoordeling) geschiedt door de bestuursorganen van de regeling. De regeling regelt de inrichting van de dienst (naar domeinen) en de bevoegdheden van de professionals op het gebied van informatieverzameling en beoordeling. De regeling bevat ook procedurele aanwijzingen hoe om te gaan met openbaarmaking van gegevens.

De Wet gemeenschappelijke regelingen schept de mogelijkheid dat gemeenten, provincies en andere openbare lichamen een bestuursovereenkomst sluiten ter behartiging van een of meer belangen van die openbare lichamen. Volgens artikel 94 WGR kan het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling deelnemen. In de voorstelde constructie zou de IST een dienst van de gemeenschappelijke regeling zijn van alle gemeenten, provincies alsmede de rechtspersoon Staat.

- *Onderscheid van de functie van “eigenaar” en de functie van “opdrachtgever”*
 Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zou de eigenaar zijn van de IST. Het bestuur zou echter ook in overwegende mate de (enige) opdrachtgever zijn: het gezag dat onder meer de programmering en de prioriteiten bepaalt. Voor zover de (intervenierende) toezichthouders in beeld komen is dat in de formulering dat de informatieverzameling en beoordeling onder gezag van de bestuursorganen van de regeling plaats vinden “als traject in het kader van het toezicht op de uitvoering van wettelijke taken”. Zij zullen niet optreden als opdrachtgever en moeten maar afwachten welke informatie en welke oordelen hen ter beschikking worden gesteld. Daar-

door ontbreekt een prikkel voor efficiënte taakvervulling. Ook overigens bevat de voorgestelde organisatie grote risico's van inefficiëntie. Men creëert als het ware een complete schaduwbureaucratie, verdeeld in domeinen, met een grote overhead voor programmering en sturing. Voorts is onduidelijk welke bestuurlijke samenstelling recht zou kunnen doen aan de behartiging van de belangen van ca 500 openbare lichamen op een reeks van domeinen. Het lijkt een uitnodiging voor het creëren van 'bestuurlijke drukte' en 'bestuurlijke spaghetti'. Wettelijke toezichthouders die hun taak serieus nemen, zullen zich al gauw gedwongen zien hun informatie langs andere wegen te verwerven. Wellicht wordt verondersteld dat de voorgestelde gemeenschappelijke regeling een monopolie zou hebben op het gebied van het verzamelen van informatie over de uitoefening van wettelijke taken door lagere overheden, maar dat is zonder wettelijke grondslag niet mogelijk (zie ook hierna onder zeggenschap van opdrachtgevers).

- *de onafhankelijkheid van de IST ten opzichte van de ondertoezichtgestelden*
Het behoeft geen betoog dat de voorgestelde constructie niet aan dit vereiste voldoet. Een gemeenschappelijke regeling is een horizontaal samenwerkingsverband, ter behartiging van gemeenschappelijke belangen. De gemeenschappelijke regeling bindt alle aangesloten openbare lichamen op gelijke of gelijksoortige wijze. Men kan zich voorstellen dat de gezamenlijke gemeenten of de gezamenlijke provincies een gemeenschappelijk belang hebben bij het in toom houden van rijkstoezichthouders of (alleen voor de gemeenten) provinciale toezichthouders. Het is echter niet goed voor te stellen dat dat belang gedeeld wordt met de toezichthouders van rijk en provincie. De toezichthouders van rijk en provincie worden gebonden, maar zijn niet rechtstreeks deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling. De leden van de gemeenschappelijke regeling worden in geen enkel opzicht gebonden. De lagere overheden verwerven zich *zeggenschapsrechten*, maar brengen er zelf geen in. Anders gezegd, er is geen gemeenschappelijk belang.

Toezicht wordt juist georganiseerd buiten het bereik van de ondertoezichtgestelden, omdat zij niet in staat zijn de betreffende externe effecten te internaliseren. Waren zij dat wel dan was het toezicht overbodig. Het is theoretisch niet uitgesloten dat gemeenten zelf in gezamenlijkheid vormen van extern toezicht kunnen organiseren. Om de gedachten te bepalen: om bepaalde externe effecten te internaliseren zouden alle gemeenten gezamenlijk een eigen kwaliteitsorgaan brandveiligheid kunnen oprichten. Dat gemeenten zouden zich verbinden om hun beleidsvoering te richten naar de oordelen van dat orgaan. Daarmee dragen zij een bepaalde *rights to control* over aan een extern gezag, een vorm van zelfbinding.³⁴ Het externe effect die aldus worden geïnternaliseerd, is de neiging om risico's van externe veiligheid af te wentelen op individuele burgers. Op overeenkomstige wijze zou men het financieel toezicht in een gemeenschappelijke regeling kunnen onderbrengen. De regeling zou dan het gemeentefonds kunnen beheren. Extra bijdragen uit het fonds voor financieel slecht presterende gemeenten komen dan ten laste van andere gemeenten. Die lasten kunnen niet meer worden afgewenteld en men heeft een gemeenschappelijk belang om de solvabiliteit van de afzonderlijke gemeenten door een gemeenschappelijk orgaan te laten bewaken.³⁵

³⁴ De benadering van toezicht als overdracht – al dan niet via de omweg van de wetgever – van *rights to control* aan een externe toezichthouder – is ontleend aan J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Cambridge Mass 1990; en onder meer toegepast in A. Haan-Kamminga, *Supervision on Takeover Bids: A Comparison of Regulatory Arrangements* Deventer 2006.

³⁵ Zelfbinding met overdracht van controle rechten aan een gemeenschappelijke toezichthouder is betrekkelijk zeldzaam. De condities waaronder dat mogelijk is komen niet zoveel voor. Het gemeenschappelijk belang moet van zo overwegende aard zijn dat het opweegt tegen de kosten van zelfbinding. Enige zelfbinding per contract vindt men in

De ervaring leert echter dat gemeenten in de meeste omstandigheden niet uit eigen beweging bereid zijn zeggenschapsrechten in te leveren ten behoeve van het internaliseren van externe effecten. Zelfs voor het verwezenlijken van economische schaalvoordelen geeft men vaak de voorkeur aan uitbesteding boven de gedwongen winkelnering van een gemeenschappelijke regeling. Gemeenschappelijke kwaliteitsinstanties die enige decennia geleden nog onder de vlag van de VNG opereerden (het Verificatiebureau en het ODRP) zijn om die reden juist afgestoten.

- *politieke zeggenschap over de eigenaarsfunctie*

Het functioneren van een IST (oftewel, de eigenaarsfunctie) onttrekt zich in de voorgestelde bestuurlijke constructie vrijwel geheel aan politieke controle. Men creëert iets dat, voor wat politieke controle betreft, in veel opzichten lijkt op een zelfstandig bestuursorgaan, zoals ook de politieregio's zelfstandige bestuursorganen zijn. Omdat de politieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de IST op deze wijze versnipperd is over meer dan vijfhonderd politieke organen is geen enkel politiek orgaan verantwoordelijk.

- *politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie*

De aard en de inhoud van de producten van een IST onttrekken zich in de voorgestelde bestuurlijke constructie vrijwel geheel aan de (interveniërende) toezichthouders. De toezichthouders zullen vrijwel steeds politieke ambtsdragers (minister, GS) zijn die over de uitoefening van hun bevoegdheden politieke verantwoording moeten afleggen. In de voorgestelde constructie hebben deze toezichthouders niet de rol van opdrachtgever. Zij hebben geen greep op de informatie en op de oordelen op grond waarvan zij hun wettelijke toezichtstaak moeten uitoefenen. Dit is vanuit een oogpunt van democratische controle onwenselijk, en bovendien juridisch onmogelijk. Indien de wet de uitoefening van een bepaalde vorm van toezicht opdraagt aan een minister, is de minister (krachtens art 10:15 Awb) niet bevoegd de uitoefening van (een deel van) deze bevoegdheid te delegeren aan een ander bestuurlijk orgaan, tenzij de wet die mogelijkheid uitdrukkelijk creëert. Anders gezegd, de toezichthouder is onverkort verantwoordelijk voor alle aspecten van het uitoefenen van de bevoegdheid, en dus ook voor de kwaliteit van de informatie en de oordeelsvorming waarop een interventie berust.

- *de autonomie van de professionele oordeelsvorming*

Volgens het geciteerde voorstel zou de regeling een zekere garantie voor professionele oordeelsvorming ("de bevoegdheden van professionals") bevatten. Het is echter onduidelijk welke vorm die garantie zou moeten krijgen

Samenvattend: deze constructie staat in geen enkel opzicht ten dienste van slagvaardig, efficiënt en selectief toezicht. Het lijkt vooral bedoeld om het (rijks)toezicht op provincies en gemeenten zoveel mogelijk onder curatele van de toezichtgenieters te stellen en aan banden te leggen. Het is heel wel denkbaar dat er redenen zijn om het rijkstoezicht en het provinciale toezicht in veel domeinen te beperken of zelfs ge-

gemeenschappelijke keurmerkorganisaties zoals de BOVAG. De Nederlandse kalvermesterijen hebben een eigen gemeenschappelijke toezichthouder (de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector) die onder meer het verbod op gebruik van hormoonpreparaten controleert. De Algemene Rekenkamer heeft in ettelijke rapporten geconstateerd dat dit zelftoezicht onvoldoende garanties voor veiligheid in de voedselketen biedt. Inmiddels oefent de VWA toezicht uit op de SKV. De Stichting Toezicht Effectenverkeer, een vorm van zelftoezicht op de effectenbeurs, moest plaats maken voor een externe toezichthouder, de AFM.

heel af te schaffen. De voor de hand liggende manier is dan om dat in de wet te doen, en niet via de band van een moeilijk werkbaar bestuurlijk arrangement.

3.2.2 Het zelfstandige bestuursorgaan

In dit model heeft de IST de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan met een wettelijke grondslag. Toepassing van deze organisatievorm zou inhouden dat het interbestuurlijke toezicht grotendeels aan de ministeriële zeggenschap is onttrokken en daarmee ook aan de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement. Verondersteld wordt dat zo'n zbo gebruik zou kunnen maken van vrijwillige dan wel vastgelegde samenwerking tussen rijk en medeoverheden over de kaders van het toezichtorgaan.

Een zbo is een onderdeel van de rijksdienst waarover de minister geen of beperkte zeggenschap heeft. Volgens het model van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die per 1 februari 2007 in werking treedt, heeft de minister een aantal bevoegdheden met betrekking tot het beheer en met betrekking tot de taakuitoefening van het zelfstandig bestuursorgaan. Onder meer kan de minister beleidsregels geven die het zbo in acht moet nemen. Ook kan de minister besluiten van het zbo vernietigen. In de instellingswet van een zbo kan overigens gemotiveerd van dit model worden afgeweken. De Kaderwet geeft een limitatieve opsomming van drie motieven voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Het in dit verband relevante motief luidt (art. 3, lid 1 onder a): "er (is) behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid". Er is een argumentatie te geven voor de stelling dat een IST om deze reden een zbo dient te zijn.

- *Onderscheiden van de functie van "eigenaar" en de functie van "opdrachtgever"*

Het model van het zelfstandig bestuursorgaan leent zich voor constructies waarbij eigenaar en opdrachtgever gescheiden zijn. De eigenaar is (het bestuur van) het zelfstandig bestuursorgaan. Deze eigenaar staat voor wat betreft het eigenaarschap onder toezicht van een minister – bij voorkeur een minister die niet tevens als opdrachtgever functioneert. Aangewezen zou zijn de minister van BZK. Bestuursorganen (ministers, colleges van GS) die een vorm van interbestuurlijk toezicht uitoefenen, contracteren het zbo voor het leveren van informatie en oordelen over specifieke objecten.

De instellingswet kan de ministers-toezichthouders machtigen om de IST bij ministeriële regeling de taken en bijbehorende bevoegdheden te verschaffen. Bevoegdheden ten behoeve van andere toezichthouders zullen bij of krachtens wet moeten worden overgedragen. Een alternatief is een regeling waarbij de IST een brede ongeclausuleerde bevoegdheid krijgt voor informatieverzameling en oordeelsvorming op het betreffende domein bij alle gemeenten en provincies. Dit kan een ongewenste inperking van de autonomie van lagere overheden met zich mee brengen. De bevoegdheid zou daarom alleen aangewend mogen worden voor de uitvoering van opdrachten van toezichthouders.

Voorwaarde voor een efficiënte uitoefening van het opdrachtnemersschap is, dat het zbo een beheersmatige zelfstandigheid heeft. De gebruikelijke manier om dit te bereiken, is het zbo rechtspersoonlijkheid te verschaffen.

- *de onafhankelijkheid van de IST ten opzichte van de ondertoezichtgestelden*
Een zbo-constructie geeft de ondertoezichtgestelden geen zeggenschapsrechten. Een regeling voor overleg van de IST met ondertoezichtgestelden over de werkwijzen bij informatieverwerking kan hetzij in de instellingswet, hetzij in de opdrachtverlening worden opgenomen.

- *politieke zeggenschap over de eigenaarsfunctie*
Bevoegdheden om toezicht uit te oefenen op het zbo, zoals geregeld in de Kaderwet zbo of anderszins, kunnen de minister adequate zeggenschap over de IST geven. Politieke controle vanuit het parlement is daarmee ook gegeven.

- *politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie*
Omdat in het kader van dit betoog wordt verondersteld dat de opdrachtgevers politieke organen zijn die een bepaalde mate van toezicht op de uitvoering van hun opdrachten uitoefenen, is de politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie gegeven.

- *de autonomie van de professionele oordeelsvorming*
De zbo constructie gaat uit van de autonomie van de professionele oordeelsvorming. De zelfstandigheid van de IST in het uitoefenen van zijn taken wordt alleen ingeperkt door het toezicht op de eigenaarsfunctie en door de instructies in de te verlenen opdrachten. Deze opdrachten zouden geen instructies mogen bevatten die de autonomie van de professionele oordeelsvorming doorkruisen.

Samenvattend, binnen de bestuurlijke vormgeving van het zbo kan aan alle ontwerpvereisten worden voldaan. Dat hoeft niet te verbazen; ook nu de Kaderwet van kracht geworden is, is het zbo nog steeds een flexibele organisatierechtelijke rechtsfiguur met vele mogelijkheden. De regeling voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen in de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen kan als uitgangspunt dienen. Dit stramen hoeft op een aantal punten verdere invulling. De instellingswet zal in elk geval de volgende onderwerpen moeten regelen: de bevoegdheid van verschillende opdrachtgevers om opdrachten te verlenen, de zelfstandigheid van de professionele oordeelsvorming en de raadpleging van onder toezichtgestelden.

De Kaderwet vereist dat de oprichting van een ZBO adequaat wordt gemotiveerd. De toepasselijk formule uit de Kaderwet is "behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid". Deze formule vormt onder meer de grondslag voor de zelfstandigheid van bijvoorbeeld de Nma en voorheen de Verzekeringkamer. Het is niet zonder meer vanzelfsprekend dat voor interbestuurlijk toezicht eenzelfde argumentatie geldt. Indien dat niet zo is, kan men kiezen voor een agentschap.

3.2.3 Agentschap

Een agentschap is de populaire naam voor een *baten-lastendienst*: een onderdeel van de rijksdienst waarvoor tot een afwijkend beheersvorm overeenkomstig artikel 10 van de Comptabiliteitswet is besloten. De begroting van de dienst is dan ingericht volgens een stelsel van baten en lasten. Deze beheersvorm brengt met zich mee dat de dienst relatief zelfstandig beheersbeslissingen kan nemen. De instelling van een

baten-lastendienst vergt geen wetgeving. Wel moeten de ministerraad en de Tweede Kamer er mee instemmen.³⁶

Hoewel de agentschap overigens een normaal onderdeel van een ministerie is en onder ministeriële zeggenschap valt, ziet men vaak dat agentschappen in de praktijk een organisatorische zelfstandigheid verwerven die verder gaat dan de formele positie. De verschillen met een zbo zijn dan ook gradueel.

- *Onderscheiden van de functie van “eigenaar” en de functie van “opdrachtgever”*

De figuur van het agentschap leent zich goed voor het onderscheiden van “eigenaar” en “opdrachtgever”. De praktijk van hiervoor reeds genoemde uitvoeringsdiensten in agentschapsgedaante laat zien dat deze scheiding goed kan werken en tot een relatief efficiënte ambtelijke bedrijfsvoering kan leiden. De IST zal een onderdeel van één bepaald departement moeten zijn. Bij voorkeur is dat een ander departement dan de ministeries die als opdrachtgever fungeren. Als eigenaar kan één van de topambtenaren van het ministerie worden aangewezen. Bestuursorganen (ministers, colleges van GS) die een vorm van interbestuurlijk toezicht uitoefenen, contracteren het agentschap voor het leveren van informatie en oordelen over specifieke objecten.

- *de onafhankelijkheid van de IST ten opzichte van de ondertoezichtgestelden*

Een agentschapsconstructie geeft de ondertoezichtgestelden geen zeggenschapsrechten. Een regeling voor overleg van de IST met ondertoezichtgestelden over de werkwijzen bij informatieverwerving kan hetzij in het instellingsbesluit, hetzij in de opdrachtverlening worden opgenomen.

- *politieke zeggenschap over de eigenaarsfunctie*

De IST in de gedaante van een agentschap is hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Daarmee is politieke controle verzekerd.

- *politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie*

Omdat in het kader van dit betoog wordt verondersteld dat de opdrachtgevers politieke organen zijn (de minister, het college van GS, de CdK) die een bepaalde mate van toezicht op de uitvoering van hun opdrachten uitoefenen, is de politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie gegeven.

- *de autonomie van de professionele oordeelsvorming*

De agentschapsconstructie bevat geen voorzieningen voor de autonomie van de professionele oordeelsvorming binnen de dienst. Integendeel, de minister heeft volledige zeggenschap en is daarover integraal politiek verantwoordelijk. De splitsing van de eigenaarsfunctie en de functie van de opdrachtgever brengt echter aanzienlijke waarborgen voor een dergelijke zelfstandigheid met zich mee, mits de minister die zeggenschap heeft over de eigenaarsfunctie, niet tevens de opdrachtgeversfunctie uitoefent. Niettemin is het niet mogelijk geheel aan het vereiste van professionele autonomie te voldoen.

Er zijn diensten die onder volledige ministeriële zeggenschap staan maar die op grond van een afspraak met de minister toch een zekere mate van professionele autonomie hebben. Een

³⁶ De formele procedure, te vinden in artikel 10 Comptabiliteitswet, omvat een beslissing van de verantwoordelijke minister en de minister van financiën gezamenlijk. Deze beslissing behoeft de instemming van de ministerraad. Voor de betrokkenheid van de Tweede Kamer is voorzien in een voorhangprocedure.

voorbeeld daarvan is de Inspectie Werk en Inkomen. Hetzelfde gold voor de Nma voordat het werd verzelfstandigd. Een dergelijke constructie is een staatsrechtelijk monstrem. De minister kan niet zelfstandig besluiten een deel van zijn zeggenschap prijs te geven. Hij zal dan ook steeds volledig politiek verantwoordelijk blijven tegenover het parlement.

Indien aan dit vereiste veel gewicht wordt toegekend, verdient een zbo de voorkeur boven een agentschap.

De zelfstandigheid van de IST in het uitoefenen van zijn taken wordt voorts ingeperkt door de instructies in de te verlenen opdrachten van de toezichthouders. Deze opdrachten zouden geen instructies mogen bevatten die de autonomie van de professionele oordeelsvorming doorkruisen.

Samenvattend: binnen de bestuurlijke vormgeving van het agentschap kan aan de meeste ontwerpvereisten worden voldaan. Het instellingsbesluit zal in elk geval de volgende onderwerpen moeten regelen: de mogelijkheid van verschillende opdrachtgevers, de raadpleging van ondertoezichtgestelden en de zelfstandigheid van de professionele oordeelsvorming. Het laatste vereiste kan slechts in relatieve zin worden geregeld: de minister behoudt volledige zeggenschap en kan in beginsel steeds ingrijpen. De splitsing tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap biedt intussen een praktische waarborg voor de professionele autonomie.

3.2.4 Het model van de werkgroep-Alders: hybride zeggenschap

De kern van het model, zoals die uit de stukken kan worden gereconstrueerd, is als volgt aan te geven.

De IST is een rijksdienst. Een minister is verantwoordelijk voor het beheer, dat wil zeggen het personeel, salaris en zal als er iets misgaat ter verantwoording worden geroepen in de Tweede Kamer.

De gezamenlijke overheden bepalen via een "raad" (interbestuurlijk) het beleid: het werkplan, de programmering, de prioritering en het soort informatie.

Deze reconstructie suggereert dat de IST onderdeel is van de rijksdienst. Tegelijkertijd zou de minister alleen verantwoordelijk moeten zijn voor het beheer. De IST zou moeten worden voorzien van een "raad", kennelijk een bestuursorgaan dat het beleid bepaalt. Staatsrechtelijk betekent dit, dat de IST een zelfstandig bestuursorgaan wordt zonder eigen beheersregime.³⁷ Het is dus een variant op de zbo constructie die in par. 3.2.2 werd besproken. De instelling ervan dient bij wet te geschieden.

De reden voor deze constructie is, de ondertoezichtgestelden een grote mate van medezeggenschap te verschaffen in de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend. Acht men dit een vallabel motief, dan biedt de Kaderwet ZBO enige ruimte voor het oprichten van een dergelijk ZBO. De Kaderwet geeft drie motieven voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Het relevante motief zou in dit geval wellicht kunnen zijn (artikel 3 lid 1 onder c.): dat "participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht". De betekenis van het begrip "maatschappelijke organisatie" moet dan wel zo worden opgerekt dat gemeenten en provincies daar onder vallen.

Omdat ook deze constructie een vorm van zelfbestuur over de toezichthouder impliceert, is veel van wat hiervoor over de IST als gemeenschappelijke regeling is gezegd, mutatis mutandis van toepassing op deze participatie-zbo.

³⁷ Er zijn nogal wat voorbeelden van dergelijke zbo's in de rijksdienst. Om een voorbeeld te noemen: het Schadefonds Geweldsmisdrijven was lange tijd zo'n zbo zonder rechtspersoonlijkheid en een eigen beheersregime.

- *Onderscheiden van de functie van “eigenaar” en de functie van “opdrachtgever”*

De minister heeft beheersmatige zeggenschap over de IST.. Dit zou men kunnen aanmerken als een vorm van eigenaarschap. De bestuursraad echter zou het gezag dat onder meer de programmering en de prioriteiten bepaalt. Dat lijkt meer op een hiërarchische relatie dan op een opdrachtgeverschap. Het is niet goed voor te stellen hoe de verhouding tussen de minister en de raad zou zijn. Gezien de overwegende zeggenschap van de Raad lijkt de positie van de minister marginaal. Ook is niet duidelijk wat de positie van de (interveniërende) toezichthouders zou kunnen zijn. Zij zullen niet optreden als opdrachtgever en moeten maar afwachten welke informatie en welke oordelen hen ter beschikking worden gesteld. Daardoor ontbreekt een prikkel voor efficiënte taakvervulling bij de IST.’

- *de onafhankelijkheid van de IST ten opzichte van de ondertoezichtgestelden*

Het behoeft geen betoog dat aan dit vereiste niet is voldaan. De constructie beoogt juist dat ondertoezichtgestelden een grote mate van zeggenschap over het functioneren van de IST krijgen.

- *politieke zeggenschap over de eigenaarsfunctie*

Het beheersmatig functioneren van een IST valt in de voorgestelde bestuurlijke constructie onder politieke zeggenschap.

- *politieke zeggenschap over de opdrachtgeversfunctie*

De aard en de inhoud van de producten van een IST onttrekken zich in de voorgestelde bestuurlijke constructie vrijwel geheel aan de (interveniërende) toezichthouders. De toezichthouders zullen vrijwel steeds politieke ambtsdragers (minister, GS) zijn die over de uitoefening van hun bevoegdheden politieke verantwoording moeten afleggen. In de voorgestelde constructie hebben deze toezichthouders niet de rol van opdrachtgever. Zij hebben geen greep op de informatie en op de oordelen op grond waarvan zij hun wettelijke toezichtstaak moeten uitoefenen. Dit is vanuit een oogpunt van democratische controle onwenselijk, en bovendien juridisch onmogelijk. Indien de wet de uitoefening van een bepaalde vorm van toezicht opdraagt aan een minister, is de minister (krachtens art 10:15 Awb) niet bevoegd de uitoefening van (een deel van) deze bevoegdheid te delegeren aan een ander bestuurlijk orgaan, tenzij de wet die mogelijkheid uitdrukkelijk creëert. Anders gezegd, de toezichthouder is onverkort verantwoordelijk voor alle aspecten van het uitoefenen van de bevoegdheid, en dus ook voor de kwaliteit van de informatie en de oordeelsvorming waarop een interventie berust.

- *de autonomie van de professionele oordeelsvorming*

Aangezien het bestuur van het zbo (“de raad”) de inhoud van het werk van de IST bepaalt, is er geen garantie voor de zelfstandigheid van de professionele oordeelsvorming (“de bevoegdheden van professionals”) bevatten. Het is niet goed in te zien hoe deze autonomie in deze constructie zou kunnen worden gegarandeerd.

Samenvattend: deze constructie is een hybride vorm, waarin elementen van de gemeenschappelijke regeling en van de zbo worden gecombineerd. Het geeft de onder toezichtgestelden een overwegende invloed op het toezicht dat op hen wordt uitge-

oefen. Het is echter niet de vormgeving van een slagvaardig, efficiënt en selectief interbestuurlijk signalerend toezicht.

3.3 Conclusies

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat een zelfstandig bestuursorgaan van het type “onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid” het meest tegemoet komt aan de eisen die hiervoor aan de vormgeving van een IST zijn gesteld. Dit is zeker zo indien met het grootste gewicht toekent aan het vereiste van het “autonome professionele oordeel”. Het agentschap biedt in dit opzicht minder garanties. Daar staat tegenover dat de agentschapsconstructie flexibeler is en meer mogelijkheden biedt voor het scheppen van concurrentieverhoudingen. Daarom zal het agentschap waarschijnlijk de efficiëntste vormgeving zijn.

Men kan een doorslaggevende betekenis willen toekennen aan wat in de stukken “de medeverantwoordelijkheid” van de lagere overheden (dat wil zeggen: de ondertoezichtgestelden) wordt genoemd. Doet men dit dan is een vorm van zelf-toezicht de aangewezen manier om het toezicht te organiseren. Een dergelijke toezichthouder zou gegoten kunnen worden in de vorm van een gemeenschappelijke regeling van *alleen* de gemeenten (of alleen de provincies). De zelftoezichthouder zou integraal toezicht op de eigen leden moeten houden, dus met inbegrip van interventies. De zelftoezichthouder staat zelf onder toezicht van de ministers die het aangaat.

Deze conclusies kunnen worden getrokken binnen de beperkingen die in het begin werden geformuleerd. We veronderstelden dat er één IST wordt gecreëerd voor één domein. Het domein is relatief homogeen. We veronderstelden voorts dat de IST zich zal beperken tot het verzamelen en verwerken van informatie met inbegrip van oordelen. Afzonderlijke (interveniërende) toezichthouders zijn de gebruikers van de informatie.

Indien we de eerste veronderstelling laten vallen is de IST de enige nationale interbestuurlijke signalerende toezichthouder. Alle domeinen zijn dan in deze IST verenigd. De productie van de IST vertoont een grote mate van heterogeniteit. Er zullen *dis-economies of scale* (zoals een grote overhead) optreden. Onder deze (weinig efficiënte) voorwaarden is het agentschap geen werkbare bestuurlijke vorm meer. Het ZBO blijft over als enige constructie die nog recht zou doen aan de geformuleerde inrichtingsvereisten.

Indien we de tweede veronderstelling laten vallen, is de IST niet meer alleen de signalerende toezichthouder. De IST neemt dan ook de facto en de jure het interveniërende toezicht voor zijn rekening. Zoals eerder opgemerkt zal de scheiding tussen signalerend toezicht en interveniërend toezicht in de praktijk moeilijk te verwezenlijken zijn. Zelfs met de beste organisatorische constructie zal er een tendens zijn waarbij de IST steeds meer van de informele interventies voor zijn rekening zal nemen. Wellicht is het een verzwegen premisse van de operatie Interbestuurlijk toezicht herijkt, dat interveniërend toezicht uitsluitend de formele toepassing van het toezichtsinstrumentarium betreft: de top van de toezichtspiramide. Alle andere vormen van beïnvloeding zouden dan tot het domein van het signalerend toezicht behoren.

Voor een dergelijk geïntegreerd toezicht is één interbestuurlijke toezichthouder niet geschikt. Het betekent een grote hoeveelheid macht samengebond in één bestuursorgaan. De controle op dat orgaan is uiterst problematisch. Controle door de

gezamenlijke onder toezicht gestelden (indien al mogelijk) staat haaks op het vereiste van onafhankelijkheid ten opzichte van de ondertoezichtgestelden. Controle door een minister zou betekenen dat deze ene toezichthouder een dienst (een agent-schap) binnen een department zou moeten worden – hetgeen noch beheersmatig noch inhoudelijk doenlijk is. Een dergelijke toezichthouder ontbeert efficiency prikkels en *checks and balances*. Anders gezegd, indien de scheiding tussen signalerend toezicht en interveniërend toezicht niet op evenwichtige wijze gerealiseerd kan worden, verdient het de voorkeur het interbestuurlijk toezicht niet in domeinen of nog grotere eenheden te bundelen.

4. EERSTELIJNS TOEZICHT EN TWEDELIJNS TOEZICHT

Het project Eenduidig Toezicht zoals dat thans vormt krijgt, is de resultante van een langdurig debat tussen kabinet en parlement over de verlichting van toezichtslasten voor het bedrijfsleven. De oplossing die de Kamer voor stond was: één geïntegreerde eerstelijns toezichthouder. De veronderstelling was dat de toezichtslast dan wel de toezichtsdruk op het bedrijfsleven sterk zou verminderen indien een bedrijf met slechts één toezichthouder voor alle aspecten van zijn bedrijfsvoering te maken zou krijgen.

Wat de waarde van deze gedachtegang ook zij – het debat heeft uiteindelijk geresulteerd in wat genoemd wordt “eerstelijns domeintoezicht”. Het bedrijfsleven (met inbegrip van de non-profit sector) wordt verdeeld in *domeinen*. Voor elk domein is één toezichthoudende dienst verantwoordelijk. Deze dienst verricht de inspecties ter plaatse. Mochten deze inspecties aanleiding geven tot verder onderzoek dan worden daarvoor specialisten uit de tweede lijn ingezet.

Deze aanpak en de daarmee gepaard gaande reorganisatie van het eerstelijnstoezicht kent veel voetangels en klemmen. Het onderwerp echter dat hier aan de orde moet komen betreft uitsluitend de hoofdlijnen van deze benadering: de hervorming van het eerstelijns toezicht in domeinen. De vraag is of deze benadering zich laat verenigen met de kern van het project “interbestuurlijk toezicht herijkt”. Deze kern bestaat daarin dat de organisatie van het interbestuurlijke toezicht gebaseerd wordt op een verdeling van toezichtsprocessen in signalerend toezicht en interveniërend toezicht. Wat is nodig om beide ontwikkelingen onderling compatibel te doen zijn?

Vereist is dat eerstelijnstoezicht en tweedelijnstoezicht organisatorisch geheel uit elkaar worden getrokken.

Veel rijksinspecties en ook de provinciebesturen oefenen thans zowel eerstelijns- als tweedelijnstoezicht uit. Veelal heeft het bestaan van dergelijke combinaties een historische achtergrond. Dat neemt niet weg het ook een rationele grondslag heeft: dezelfde specialistische kennis die nodig is voor beide toezichtsfuncties wordt zo gebundeld. Dat is waarschijnlijk efficiënter dan de deskundigheid over twee afzonderlijke organisaties verdelen. Bovendien bevordert de ene toezichthouder de eenheid van beleid in allerlei aangelegenheden waar toezichthouders mee te maken krijgen. Opsplitsing maakt het mogelijk dat het eerstelijnstoezicht in domeinen wordt georganiseerd, terwijl het tweedelijns signalerend toezicht in een IST dienst wordt ondergebracht.

Daarbij moet men zich realiseren dat de institutionalisering van het signalerend interbestuurlijk toezicht in een IST op zich al vereist dat eerstelijnstoezicht en tweedelijnstoezicht uit elkaar worden getrokken. Het is immers niet goed denkbaar dat een IST ook nog eerstelijnstoezichttaken zal verrichten. Eerstelijns toezicht is op zich al wezensvreemd aan een IST.

Opsplitsing heeft nadelen. De kern van die nadelen is, dat de professionele expertise als basis voor de organisatie van het toezicht geheel verdwijnt. Onderzoek in het kader van het project Andere Overheid wees uit dat het grootste probleem van

veel (vooral grotere) bedrijven met overheidstoezicht is, dat de toezichthouders onvoldoende deskundig zijn. Het veronachtzamen van specialistische expertise als grondslag voor de organisatie van het toezicht zou de toezichtslasten voor dit soort bedrijven wel eens kunnen vergroten. Deze nadelen doen zich voor wanneer een IST in het leven wordt geroepen, ongeacht of er eerstelijns domeintoezicht wordt georganiseerd.

Zolang de lagere overheden geen deel uitmaken van het project Eenduidig Toezicht dan volstaat deze opsplitsing. Indien ook het handhavingstoezicht van gemeenten en provincies onderdeel wordt van de domeinindeling ontstaat een nieuwe complicatie. Het object van tweedelijns toezicht wordt dan voor een belangrijk deel verengt tot dat domein waarvoor gemeenten dan wel provincies nog verantwoordelijk blijven. In zo'n situatie valt een deel van de ratio achter "Interbestuurlijk toezicht herijkt" weg. Echter, het interbestuurlijk toezicht heeft meer objecten dan alleen het gemeentelijke (of provinciale) handhavingstoezicht. Het object is in zekere zin zo breed als de gehele uitvoering van wet- en regelgeving door lagere overheden.

In het algemeen lijken beide reorganisaties van het toezicht niet onverenigbaar, zij het dat zij vanuit beide perspectieven extra complicaties oproepen. Veel belangrijker lijkt de vraag of het totaal van al deze reorganisatie-inspanningen opweegt tegen de te behalen winst in termen van vergroting van effectiviteit en efficiency van het toezicht met lagere toezichtslasten.